




Canada. Parl. Special Joint
Cttee. on Reviewing Canadian
Foreign Policy
35th Parl., 1st Sess.
no. 52, 1994

CA1
XY 2
-1994
R 21

No. 52



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119718468>

CA1
XY2
-1994
R21

REPORT OF THE SPECIAL JOINT COMMITTEE
REVIEWING CANADIAN FOREIGN POLICY



CANADA'S FOREIGN POLICY: PRINCIPLES AND PRIORITIES FOR THE FUTURE





Publications Service
Parliamentary Publications Directorate

Service des publications
Direction des publications parlementaires

CANADA'S FOREIGN POLICY: Principles and Priorities for the Future

**REPORT OF THE SPECIAL JOINT COMMITTEE OF THE SENATE
AND THE HOUSE OF COMMONS
REVIEWING CANADIAN FOREIGN POLICY**

**THE HONOURABLE ALLAN J. MacEACHEN, P.C.,
JEAN-ROBERT GAUTHIER, M.P.
JOINT CHAIRS**

November 1994

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

AVV 0474

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 52

Wednesday, September 7, 1994
Thursday, September 8, 1994
Friday, September 9, 1994
Monday, September 19, 1994
Wednesday, October 5, 1994
Thursday, October 6, 1994
Friday, October 7, 1994
Tuesday, October 18, 1994
Wednesday, October 19, 1994
Thursday, October 20, 1994
Thursday, October 27, 1994
Friday, October 28, 1994
Wednesday, November 2, 1994
Thursday, November 3, 1994

Joint Chairs: The Honourable Allan J. MacEachen,
Senator
Jean-Robert Gauthier, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 52

Le mercredi 7 septembre 1994
Le jeudi 8 septembre 1994
Le vendredi 9 septembre 1994
Le lundi 19 septembre 1994
Le mercredi 5 octobre 1994
Le jeudi 6 octobre 1994
Le vendredi 7 octobre 1994
Le mardi 18 octobre 1994
Le mercredi 19 octobre 1994
Le jeudi 20 octobre 1994
Le jeudi 27 octobre 1994
Le vendredi 28 octobre 1994
Le mercredi 2 novembre 1994
Le jeudi 3 novembre 1994

Coprésidents: L'honorable Allan J. MacEachen,
sénateur
Jean-Robert Gauthier, député

Minutes of Proceedings and Evidence of the

**Special Joint Committee
reviewing Canadian Foreign
Policy**

Procès-verbaux et témoignages du

**Comité mixte spécial chargé
de l'examen de la politique
étrangère du Canada**

RESPECTING:

Pursuant to the Orders of Reference adopted by the Senate on March 23, 1994, and by the House of Commons on March 16, 1994, review of the Canadian Foreign Policy

INCLUDING:

Report to the House

CONCERNANT:

Conformément aux ordres de renvoi adoptés par le Sénat le 23 mars 1994 et par la Chambre des communes le 16 mars 1994, examen de la politique étrangère du Canada

Y COMPRIS:

Rapport à la Chambre

Special Joint Committee Reviewing Canadian Foreign Policy

JOINT CHAIRS

The Honourable Allan J. MacEachen, Senator Jean-Robert Gauthier, M.P.

REPRESENTING THE SENATE:

THE HONOURABLE SENATORS

Raynell Andreychuck
Pat Carney
Gérald J. Comeau
Philippe D. Gigantès
James F. Kelleher
Raymond J. Perrault

REPRESENTING THE HOUSE OF COMMONS:

MEMBERS

Colleen Beaumier
Stéphane Bergeron
John English
Jesse Flis
Bill Graham
Walt Lastewka
Nic Leblanc
Keith Martin
Bob Mills
Philippe Paré
Bernard Patry
Charlie Penson
Geoff Regan
Joseph Volpe

JOINT CLERKS OF THE COMMITTEE

Clairette Bourque
Serge Pelletier

PARLIAMENTARY CENTRE

Peter Dobell
Robert Miller

POLICY ADVISORS

Nicolas Dimic
Stephen Wallace

WRITERS

Albert Breton
John Halstead

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, March 16, 1994:

Pursuant to Order made Tuesday, March 15, 1994, the House resumed consideration of the motion of Mr. Ouellet (Minister of Foreign Affairs), seconded by Mr. Robichaud (Secretary of State (Parliamentary Affairs)), —That a Special Joint Committee of the House of Commons and the Senate be appointed to consider Canada's foreign policy including international trade and international assistance;

That the document entitled "Guidance Paper for the Special Joint Parliamentary Committee reviewing Canadian Foreign Policy" be referred to the Committee;

That the Committee be directed to consult broadly and to analyze the issues discussed in the above—mentioned document, and to make recommendations in their report concerning the objectives and conduct of Canada's foreign policy;

That the Committee be composed of fifteen Members of the House of Commons and seven Members of the Senate;

That the Members of the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade be appointed on behalf of the House as members of the said Committee;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the House;

That the Committee have the power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence as may be ordered by the Committee;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff;

That the committee have the power to adjourn from place to place inside Canada and abroad and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee;

That a quorum of the Committee be twelve Members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Joint Chairpersons be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever six Members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to appoint, from among its Members, such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of its power, except the power to report to the Senate and House of Commons;

That the Committee or its representatives meet on occasions it deems fitting with the Special Joint Committee or its representatives charged with reviewing Canada's defence policy;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting of any or all of its proceedings;

That, notwithstanding the usual practices of this House, if either the Senate or the House are not sitting when an interim report of the Committee is completed, the Committee shall deposit its report with the Clerks of both Houses; and, said report shall thereupon be deemed to have been presented to both Houses;

That the Committee present its final report no later than October 31, 1994; and

That a Message be sent to the Senate requesting that House to unite with this House for the above purpose, and to select, if the Senate deems advisable, Members to act on the proposed Special Joint Committee.

The question was put on the main motion and it was agreed to, on division.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, March 23, 1994:

Resuming the debate on the motion of the Honourable Senator Fairbairn, P.C., seconded by the Honourable Senator Molgat:

That the Senate do unite with the House of Commons in the appointment of a Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons to consider Canada's foreign policy including international trade and international assistance;

That the document entitled "Guidance Paper for the Special Joint Parliamentary Committee reviewing Canadian Foreign Policy" be referred to the Committee;

That the Committee be directed to consult broadly and to analyze the issues discussed in the above-mentioned document, and to make recommendations in their report concerning the objectives and conduct of Canada's foreign policy;

That the Committee be composed of fifteen Members of the House of Commons and seven Members of the Senate;

That, notwithstanding Rule 86(1)(b), the Members to act on behalf of the Senate on the Committee be the Honourable Senators Andreychuk, Bolduc, Carney, Gigantès, Kelleher, MacEachen and Perrault;

That the Committee have the power to sit during sittings and adjournments of the Senate;

That the Committee have the power to report from time to time, to send for persons, papers and records, and to print such papers and evidence as may be ordered by the Committee;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff;

That the committee have the power to adjourn from place to place inside Canada and abroad and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee;

That a quorum of the Committee be twelve Members whenever a vote, resolution or other decision is taken, so long as both Houses are represented and that the Joint Chairpersons be authorized to hold meetings, to receive evidence and authorize the printing thereof, whenever six Members are present, so long as both Houses are represented;

That the Committee be empowered to appoint, from among its Members, such sub-committees as may be deemed advisable, and to delegate to such sub-committees all or any of its power, except the power to report to the Senate and House of Commons;

That the Committee or its representatives meet on occasions it deems fitting with the Special Joint Committee or its representatives charged with reviewing Canada's defence policy;

That the Committee be empowered to authorize television and radio broadcasting of any or all of its proceedings;

That, notwithstanding the usual practices of this House, if either the Senate or the House of Commons is not sitting when an interim report of the Committee is completed, the Committee shall deposit its report with the Clerks of both Houses; and, said report shall thereupon be deemed to have been presented to both Houses;

That the Committee present its final report no later than October 31, 1994; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

After debate, the question being put on the motion, it was adopted.

ATTEST

PAUL BÉLISLE

Clerk of the Senate

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, September 21, 1994

By unanimous consent, it was ordered, —That the Order of the House of Wednesday, March 16, 1994, respecting the Special Joint Committee on Canada's Foreign Policy be amended by adding thereto the following:

"That, notwithstanding the usual practices of this House, substitution in the membership of the Committee shall be in accordance with Standing Order 114(2)."

and that a message be sent to the Senate to acquaint their Honours thereof

ATTEST

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, September 30, 1994:

Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), from the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented the 35th Report of the Committee, which was as follows:

Your Committee recommends that the list of members and associate members for the Standing Committees of this House be as follows:

Foreign Affairs and International Trade

| Members/Membres | | |
|-----------------------------------|--|------------|
| Beaumier | Graham | Paré |
| Bergeron | Lastewka | Patry |
| English | Leblanc (<i>Longueuil</i>) | Penson |
| Flis | Martin (<i>Esquimalt—Juan de Fuca</i>) | Regan |
| Gauthier (<i>Ottawa—Vanier</i>) | Mills (<i>Red Deer</i>) | Volpe—(15) |

By unanimous consent, Mr. Milliken (Parliamentary Secretary to the Leader of the Government in the House of Commons), seconded by Mr. Vancilief (Parliamentary Secretary to the Minister of Agriculture and Agri—Food), moved, —That the 35th Report of the Standing Committee on Procedure and House Affairs, presented earlier today, be concurred in.

The question was put on the motion and it was agreed to.

ATTEST

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Friday, October 7, 1994

By unanimous consent, it was ordered, --That the date for the final report of the Special Joint Committee Reviewing Canada's Foreign Policy be extended to Tuesday, November 15, 1994; and

That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours thereof.

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House

Extract from the Votes and Proceedings of the Senate of Wednesday, October 26, 1994.

The Honourable Senator Molgat moved, seconded by the Honourable Senator Bosa:

That, notwithstanding the Order of the Senate adopted on Wednesday, 23rd March, 1994, the date for the final report of the Special Joint Committee on Reviewing Canada's Foreign Policy, be extended to Tuesday, November 15, 1994; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House thereof.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

ATTEST

PAUL BÉLISLE

Clerk of the Senate

The Special Joint Committee Reviewing Canadian Foreign Policy

has the honour to present its

REPORT

Pursuant to its Orders of Reference adopted by the Senate on March 23, 1994, and by the House of Commons on March 16, 1994, your Committee undertook a review of Canada's Foreign Policy and presents its recommendations to the Senate and the House of Commons.

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| LIST OF ACRONYMS | 1 |
| OVERVIEW | 1 |
| CHAPTER 1: RETHINKING THE FOREIGN POLICY AGENDA | 3 |
| The Changing Global Scene | 3 |
| Canada in Flux | 6 |
| Canadian Values and Interests | 8 |
| A New Foreign Policy Agenda | 9 |
| CHAPTER 2: STRENGTHENING SHARED SECURITY | 11 |
| A Broader Concept of Security | 11 |
| The United Nations | 13 |
| Euro-Atlantic Security | 19 |
| North American Security | 22 |
| Western Hemisphere Security | 22 |
| Asia-Pacific Security | 23 |
| Weapons Proliferation | 24 |
| Implications for the Canadian Forces | 25 |
| CHAPTER 3: BUILDING SHARED PROSPERITY | 27 |
| The Challenges | 27 |
| The Short Term Trade and Investment Agenda | 29 |
| The Longer Term Trade and Investment Agenda | 33 |
| Trade Linkages | 36 |
| International Finance | 37 |
| CHAPTER 4: SHARING SUSTAINABLE DEVELOPMENT | 41 |
| Oceans Policy | 44 |
| Arctic Policy | 45 |
| CHAPTER 5: REFORMING INTERNATIONAL ASSISTANCE | 47 |
| Step One — Clarify the Mandate | 48 |
| Step Two — Distinguish Between Aid and Trade | 51 |
| Step Three — Reform Conditionality | 52 |
| Step Four — Target Assistance | 54 |
| New Aid Partners and Growing Demands | 55 |
| Step Five — Improve Results | 56 |
| Step Six — Maintain Support | 57 |
| In Conclusion — The Need for Communication and Dialogue | 58 |
| CHAPTER 6: PROJECTING CANADIAN CULTURE AND LEARNING ABROAD | 61 |
| Culture, Science, Education and Foreign Policy | 62 |
| The Challenges at Home | 66 |
| The Foreign Policy Instruments | 70 |

| | |
|---|-----------|
| CHAPTER 7: WHERE CANADA FITS IN | 73 |
| Relations with the United States | 73 |
| Regionalism | 77 |
| Multilateralism | 81 |
| CHAPTER 8: THE DEMOCRATIZATION OF FOREIGN POLICY | 85 |

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

VOLUME II CONTAINS:

- Dissenting Opinions
- Appendices
- Minutes of Proceedings

LIST OF ACRONYMS

| | |
|-------|---|
| ABM | Anti-Ballistic Missile |
| ACE | Allied Command Europe |
| AEW | Airborne Early Warning |
| ASEAN | Association of South-East Asian Nations |
| BIS | Bank for International Settlements |
| BMD | Ballistic Missile Defence |
| CBIE | Canadian Bureau for International Education |
| CFB | Canadian Forces Base |
| CIDA | Canadian International Development Agency |
| CLC | Canadian Labour Congress |
| CRTC | Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission |
| CSCAP | Conference on Security and Cooperation in Asia-Pacific |
| CSCE | Conference on Security and Cooperation in Europe |
| EC | European Community |
| EEC | European Economic Community |
| EFTA | European Free Trade Association |
| ESDI | European Security and Defence Identity |
| EU | European Union |
| FDI | Foreign Direct Investment |
| FTA | Free Trade Agreement (Canada-U.S.) |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| GDP | Gross Domestic Product |
| GNP | Gross National Product |
| IBRD | International Bank for Reconstruction and Development |
| IFIs | International Financial Institutions |
| IJC | International Joint Commission |
| ILO | International Labour Organization |
| IMF | International Monetary Fund |
| MFN | Most Favoured Nation |
| NACC | North Atlantic Cooperation Council |
| NAFO | Northwest Atlantic Fisheries Organization |
| NAFTA | North American Free Trade Agreement |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NGOs | Non-Governmental Organizations |
| NIEs | Newly Industrializing Economies |
| NORAD | North American Aerospace Defence Command |

| | |
|---------------|---|
| NPT | Nuclear Non-Proliferation Treaty |
| OAS | Organization of American States |
| OAU | Organization of African Unity |
| ODA | Official Development Assistance |
| OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| PEMD | Programme for Export and Market Development |
| PFP | Partnership For Peace |
| PJBD | Permanent Joint Board on Defence |
| RCI | Radio Canada International |
| RDBs | Regional Development Banks |
| SEATO | South-East Asia Treaty Organization |
| STANAVFORLANT | Standing Naval Forces Atlantic (NATO) |
| TNC | Transnational Corporations |
| TRIMs | Trade-Related Investment Measures |
| TRIPS | Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights |
| UN | United Nations |
| UNCLOS III | United Nations Convention III on the Law of the Sea |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| WEU | West European Union |
| WTO | World Trade Organization |

OVERVIEW

This review of foreign policy takes place against a backdrop of accelerated change at home and abroad. As the Committee was told time and again, the world around us has been transformed. With the end of the Cold War direct military threats to Canada and its allies have receded, but order and security are still elusive. This is still a hurting world where force is used to settle disputes, where the gap between rich and poor is growing, where the environment is being polluted, and where resources are being depleted. Our concept of security must therefore be enlarged. Globalization is erasing time and space, making borders porous, and encouraging continental integration. In the process national sovereignty is being reshaped and the power of national governments to control events, reduced.

In this new world Canada faces both challenges and opportunities. Many witnesses stressed the importance of Canadians getting their own house in order — making the economic adjustments necessary, tackling the problems of debt and jobs, dealing with environmental and conservation concerns, and meeting the challenge of national redefinition. Yet Canada has many strengths — an orderly civil society, an increasingly rich diversity of human resources, an abundance of creative talent, and a growing public participation in public affairs. It also enjoys an enviable reputation abroad.

Selectivity, and criteria for selection, are features of our report.

The Committee is impressed by the increasingly close link between foreign and domestic policies. Globalization is blurring the distinction further. Foreign affairs affect Canadians in their daily lives — their security, their standard of living, their environment. Conversely, the way Canadians manage their affairs at home affects their ability to project their values and interests abroad. Moreover, the role that Canada plays in the world is a mirror in which Canadians see themselves.

Foreign policy matters to Canadians. They have deep-rooted values that they carry over into the role they want Canada to play — nurturing dialogue and compromise; promoting democracy, human rights, economic and social justice; caring for the environment; safeguarding peace; and easing poverty. And they can offer corresponding skills — mediating disputes; counselling good governance in a diverse society; helping the less fortunate; and peacekeeping.

Throughout our hearings we were struck by the moral convictions and idealism of the Canadians who testified. Canadians' deep commitment to human rights in particular is a thread that runs through this report. They want to make the world a better place. They want Canadian foreign policy — our foreign policy — to contribute to that goal. They recognize the need to meet the increasingly tough requirements of the global market, but they also want to meet the new imperatives of global interdependence. At the same time we all acknowledge that the financial resources at Canada's disposal are more constrained, and that we must make choices. Selectivity, and criteria for selection, are features of our report.

The report examines the major issues, the Canadian interests involved and the options available, and makes recommendations for future policies to meet the new foreign policy agenda. We recommend measures to improve the collective security functions of the United Nations (UN) and regional security organizations such as the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), to target Canada's contribution to collective security through UN peacekeeping more selectively and to restructure the Canadian Forces accordingly. We recommend measures to improve trade promotion, to promote an international orientation for Canadian business, and to seek out new markets aggressively, particularly in Asia-Pacific and Latin America. We recommend bilateral action to complete negotiation of the

subsidies and anti-dumping codes in the North American Free Trade Agreement (NAFTA), regional action to expand NAFTA, and multilateral action to promote a rules-based global economy. We recommend a proactive approach to sustainable development in our foreign policy. We propose program priorities for Canadian international assistance in its efforts to reduce poverty. We recommend practical measures to obtain wider respect for human rights and democratic values. For the purpose of reinforcing Canadian actions abroad, we also advocate measures to project Canadian cultural and educational values and achievements abroad as a fundamental dimension of Canadian foreign policy.

A central theme of our report is that the most important global requirements for the 90s and beyond are for shared security, shared prosperity and shared custody of the environment. Shared security implies a more effective UN working in close cooperation with regional organizations such as NATO and the CSCE. Shared prosperity implies the widest possible liberalization of trade, combined with concerted international action to alleviate poverty. Shared custody of the environment implies global action to promote sustainable development. Canadians are deeply concerned about these matters. They want to do their part in meeting these requirements, and in encouraging the development of international law and wider respect for human rights.

We believe these goals can be achieved only in concert with others and within the framework of an international system based on rules rather than power. It should therefore be a primary objective of

Canadian foreign policy to help develop rules-based regimes in areas of concern to Canada. For this purpose we suggest several strategies. One is to "multilateralize" relations with the United States, dealing with our neighbour in multilateral forums wherever possible, and using the latter to blunt US unilateral policies. Another is "directed multilateralism", which involves a multi-track approach (bilateral, regional and multilateral) aimed at improving the effectiveness of key international institutions. Still another is to build bridges across continents, and for this purpose to seek strategic partnerships with key countries in other regions.

These are policies designed not only to serve global goals but also to assure the security, prosperity, environment and freedom of choice of Canadians. We believe Canadians also want a Team Canada approach to their foreign policy. They want it to take account of regional differences within Canada, Canada's two official languages, its two juridical systems and the diversity of its cultures, but also to reflect the basic solidarity of Canadians in dealing with the outside world.

In conclusion, the Committee was impressed with the need for continuing dialogue and education on international affairs. The complexity of the international environment in which we must operate should be better understood by all Canadians. In this sense we look forward to an ongoing process of democratizing foreign policy, and make recommendations to that effect.

To all who have contributed to the consultative process through this report, and to the ideals that inspired them, we dedicate this report.

CHAPTER 1

RETHINKING THE FOREIGN POLICY AGENDA

Foreign policy is made, not given. It is a continual process of exercising political will, of mobilizing national resources to meet international challenges. Even the most powerful nations in the world must take full account of international forces; how much more true of Canada. Conversely, foreign policies are also determined by internal forces. The ability to mobilize national resources depends on a country's human and physical attributes but beyond that on a sense of purpose that comes from a successful combination of national goals and international responsibilities. In Canada's case the potential is there, as is the desire of Canadians to see their country continue to play a responsible and influential role in the world. We hope this report will help give sharpened purpose to that desire.

Every foreign policy review must respond to a set of changing international and domestic circumstances. The 1969-70 review occurred during the Cold War, but when there were glimmerings of detente and when Canadians were preoccupied with issues of unity and independence. By 1985-86, when the last review was conducted, the themes were international security and competitiveness, independence and internationalism. The circumstances of 1994 are once more different from those of only a decade ago. We are in a new era of accelerated change, as we have been told repeatedly in the course of our hearings. The most dramatic change has been the passing of the Cold War, but other interrelated forces are changing the nature of security, globalizing economies and societies, and reshaping national sovereignty.

The Changing Global Scene

The end of the Cold War has transformed the security environment, not only in Europe but around the world. In Europe the old Yalta order has been swept away but has not yet been succeeded by a new order. It has brought freedom and the opportunity to build better societies, but it has left elements of uncertainty, instability and disunity. There is uncertainty about the transition to democracy in Eastern Europe and Russia, as Université du Québec à Montréal professor Jacques Lévesque told us. (7.13)* There is instability arising from the reemergence out of the communist deep freeze of long-standing nationalist rivalries and ethnic tensions, not least in the former Soviet Union. And there is disunity, not only in the East, where the communist system has disintegrated, but also in the West, where the end of the East-West ideological struggle has, as Dalhousie professor Denis Stairs explained (18:21), weakened the perceived need for transatlantic solidarity.

In Asia too the passing of the Cold War is a mixed blessing. It has put an end to the US-Soviet competition and the Sino-Soviet stand-off, and with the possible exception of North Korea, has encouraged a greater opening to exchanges with the West. The finding of a new regional equilibrium is likely to be complicated, however, as University of British Columbia professor Brian Job pointed out, by "territorial disputes, proliferation of weapons, possibilities of civil unrest, and the prospect of unsustainable development." (44:12)

In the rest of the world the old compass bearings have gone. East-West relations no longer define

* Throughout the report, references to testimony are cited as follows: the number before the colon indicates the issue number of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of the Committee. The number after the colon is the page number in that issue. Thus, 7:13 refers to page 13 of issue number 7.

North-South relations, and for some countries international assistance has lost its dominant geopolitical dimension. North and South have themselves become imprecise terms; the very notion of the Third World has become obsolete at a time when the South is increasingly diverse, and the gap between rich and poor is as great within the South as it is between North and South.

The new world presents threats but also opportunities. Instead of the relatively stable East-West confrontation there is, in the words of Dalhousie professor Dan Middlemiss (18:14) a "threat-ambiguous environment" which is difficult to plan for. Where once we knew who the adversary was, future adversaries are unpredictable or elusive. The problem is no longer defence of the West against the East, but collective assurance for all against a breakdown of international law and order caused by those who still rely on the unauthorized use of force to impose their will. That is the challenge.

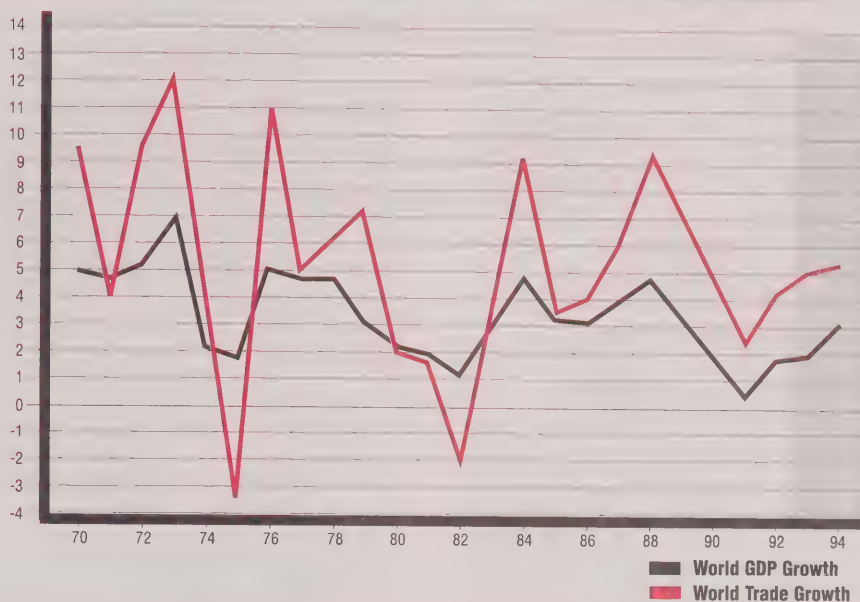
Military force is still too often the final arbiter of human affairs, but non-military factors, such as political stability, economic strength, environmental sustainability and social cohesion, are increasingly important in the strategic equation. In addition there are unconventional threats to security from terrorism, the illicit drug and arms trade, mass migration and epidemics like AIDS. As more than one witness pointed out, competition for resources, environmental degradation and declining living standards are sources of instability and potential conflict. The old bipolar world order has given way to a much more complex power structure. In military terms, the United States remains the dominant power in all regions of the world, but it no longer has either the economic resources or the political will to continue playing the leadership role it once did. In political and economic terms, the world now revolves around the United States, the European Union (EU) and Japan, all of which need each other for security but are in sharp competition with each other economically. To these three China may soon be added, and Russia must also be taken into account.

The explosion of technology has caused a revolution in transportation, communications and

information processing, compressing time and space, erasing national borders and leading to fundamental economic and social changes. Globalization has created growing interdependence of countries and peoples. The accumulating impact of economic and population growth on the global environment is plain to see. Growing interdependence has in turn led to an expanding consensus in favour of trade liberalization, and in some cases, to regional integration. Non-governmental actors have become major international players. The primary agents of globalization are in fact the transnational corporations (TNCs), which are the most important source of foreign direct investment (FDI). In the words of the 1994 World Investment Report, published by the United Nations Conference on Trade and Development: "A substantial share of global output is being reorganized under the common governance of TNCs. . . In the process, the nature of the global economy is undergoing a fundamental change: from being a collection of independent national economies linked primarily through markets, the world economy is becoming, for the first time, an international production system."

The liberalization of trade and investment, along with the greater mobility of factors of production, is no doubt promoting efficiencies. The shift from labour intensive to capital intensive production has also encouraged "jobless growth", however. For some developing countries, able to secure investor confidence and to combine investment with lower labour costs, growth is robust. For many industrial countries, however, the structural adjustments are painful. Globalization is also blurring the line separating foreign from domestic policy, since more and more of the domestic policy agenda becomes subject to the forces of global competition. The transnational mobility of capital generates pressures for deeper harmonization of national policies. In the competition for comparative advantages governments must deal with pressures to cut back on social and environmental programs that may raise the cost of producing goods and services, and to lower corporate taxes.

Globalization: The Growing Importance of Trade



Source : IMF World Economic Survey (May 1993)

All these developments have an impact on the nature of sovereignty and the way the state works. Pressures are working on two levels to narrow the range of policy options open to national governments. On one level the trend toward greater global interdependence is forcing states to share sovereignty in order to deal with problems that can be resolved only through international cooperation. The ability of governments to determine independently their internal affairs is increasingly constrained by international rule-making. This in turn raises the question of the democratic legitimacy of the international institutions involved in this process. On another level the desire of people to belong and to get more hands-on control of their affairs, precisely because of the effects of globalization, is leading national governments to devolve more and more effective authority to sub-national entities. On both levels then — the transnational and the sub-national — the

resources at the disposal of national governments are diminishing.

We can also see the changing nature of sovereignty in the proliferation of new states resulting from decolonization, including most recently the dissolution of the Soviet Union. The number of sovereign states has more than tripled since 1945, and this multiplication makes international problem solving far more difficult. Many of them suffer from a lack of economic infrastructure, social cohesion and political stability. Most have unnatural, "colonial" borders and are net consumers rather than net producers of security. Yet national borders, as we have seen, are becoming more and more porous, and national sovereignty, an increasingly qualified concept. Democracy, good governance and respect for human rights are more and more demanded by the people, and increasingly accepted by the

international community as legitimate subjects of international concern, and even international intervention.

*Domestic policy is foreign policy...
foreign policy is domestic policy.*

All these trends have implications for Canada. The end of the Cold War has removed the US-Soviet nuclear confrontation, and with it the potential threat of collateral damage to Canada in a nuclear exchange. More widely it has opened up new opportunities for cooperation among former adversaries, for constructive action in the UN and for the peaceful negotiation of some regional conflicts (e.g. the Middle East peace process, the settlements in Central America and Cambodia, the Namibia agreement). Regrettably the smaller wars and ethnic conflicts that persist have not only caused human suffering but have also ruined business, squandered past development aid and created huge demands for emergency relief. At the same time the end of the bipolar world order may allow more room for diplomatic manoeuvre to middle and small powers, as former ambassador Allan Gotlieb suggested. "We are really moving in terms of the international position with potentially a far greater field of action," he said, "which presents very major new opportunities." (5:7) If, in other words, the vision is there of the sort of world we want to see, and the will is there to work for it, the opportunities are certainly there to be seized.

There is little distinction any more between foreign and domestic policies; what is done domestically has an impact on foreign policy, and vice versa. Foreign policy must operate with an effective domestic base, and that domestic base must rest on the effective projection abroad of key elements of the national life, including particularly the cultural and educational elements. In this sense foreign policy *is* domestic policy. It affects Canadians in their daily lives — standard of living, jobs, environment, the management of resources, the refugees that seek asylum here, and the young Canadian peacekeepers who put their lives on the line. In this sense too, domestic policy *is* foreign policy. To put their own economic house in order, and to conduct a coherent or effective foreign

policy, it is vital for Canadians to maintain their solidarity. Conversely, Canadians' sense of their own self-worth depends on seeing their country playing a role in the world of which they can be proud.

Canada in Flux

Canada itself has changed greatly over the years, as is evident from the Committee's hearings, and what has been happening in Canada has affected the way Canadians are responding to events abroad. The impact of recent international events has raised new questions about Canadian values and interests, and how to protect and promote them.

New Canadians arriving in growing numbers from Asia, Africa and Latin America have increased and enriched Canada's ethnic diversity. The Canadian population is no longer overwhelmingly of European origin, and Chinese has become the most prevalent language after English and French. By the same token there has been a certain shift of attention from the Atlantic to the Pacific Rim. The new Canadians have brought family ties, knowledge of other languages, cultures and habits which could be valuable tools in promoting Canada's foreign relations. Having in many cases experienced poverty, pollution and persecution first hand, they are acutely aware that Canada is a favoured and privileged society worth preserving.

Foreign affairs are less and less an exclusive concern of the federal government and more and more a "Team Canada" effort.

Another feature of the changing scene in Canada is the growing democratization of foreign policy. The range of foreign policy actors has expanded beyond federal, provincial and even municipal governments to include private sector associations, academic and professional institutions and NGOs, and they are contributing increasingly to both policy development and program delivery. Foreign affairs are less and less an exclusive concern of the federal government

and more and more a "Team Canada" effort. Moreover, the media plays a powerful role in determining how these matters appear on the public policy agenda. The human dimension of policy is increasingly prominent, be it in the form of human rights, the status of women, the special needs of visible minorities, the importance of education and self-improvement, or the call for social justice and equality of opportunity.

Increased competition has brought advantages, but also painful adjustments to the Canadian economy. The liberalization of trade has boosted exports, and some sectors of the economy (the high-tech and service industries and niche firms in particular) have fared well in the new competitive climate. But resource-based industries have had a difficult adjustment to the world-wide depression of commodity prices and the competition from alternative sources of supply. Some of the manufacturing industries have suffered from the combined impact of free trade and global restructuring, which has exposed them to lower cost competitors elsewhere. This situation has not been helped by internal trade barriers that remain a major impediment to our success in the international market, in spite of the recent federal-provincial agreement to reduce them. Rebounding export-led growth rates suggest that recession may be receding, but the country continues to carry the burden of high unemployment and a heavy public debt.

In the new, knowledge-based global economy, Canada is having difficulty maintaining its position among the major economic powers. In research and development (R&D), productivity and innovation Canada has fallen behind its competitors, and human resource development has been slow to produce the necessary skills. Tax rates and investment patterns have not helped. Canadian entrepreneurs have lacked aggressiveness in seeking new markets overseas. Canada is a trading nation but has not yet proved itself to be a nation of traders.

Long-term concerns about environmental protection and resource conservation are frequently in conflict with short-term concerns about employment and commercial gain. The rapid depletion of certain fish stocks and other vulnerable

resources, however, has forced governments to make painful decisions. They are also facing strong pressures from pro-conservation forces, both at home and abroad, which exercise restraints on policy making. On the other hand, there are growing opportunities for Canada's environmental industries, and Canada has been a leader in developing international programs to protect the environment. Unfortunately Canada's image has been tarnished by the negative and sometimes unwarranted publicity it has received abroad about the way it has been treating its own environment.

Canada is a trading nation but has not yet proved itself to be a nation of traders.

Culturally Canada has been experiencing a period of unprecedented creativity. Two apparently contradictory developments have been going on at the same time. On the one hand, Canadians have been inundated as never before by a flood of American information, entertainment and pop culture. On the other hand, Canadians have been producing their own cultural creations in every field of the arts in a quantity and quality never seen before, and this in both English and French-speaking Canada, among the First Nations and other cultural communities. There may in fact be a connection between the two developments, in the sense that the challenge of globalization has triggered a rebirth of indigenous creativity that draws its inspiration and its vision from the well-springs of this country's history, geography and social fabric. There are new opportunities now for an active projection abroad of all the Canadian cultures, and a greater need than ever before.

Canada is going through a period of national redefinition which further complicates the task of responding to the changes at home and abroad. Repeated failures to resolve constitutional differences have left Canadians disenchanted and foreigners perplexed. Renewed talk about a division of the country sends a message of fragmentation. Internal dissension hampers the full utilization of Canada's diverse human resources. In addition there is creative tension between the practical advantages of interdependence with the United States and the political imperative of "made

in Canada” policies that reflect the Canadian identity. To be able to deal with the challenges of the present and the future, Canadians must not only have a clear vision of their role in the world but must also be able to arrange their own affairs in such a way as to maximize their potential for constructive action abroad. On the one hand, they must project Canada’s reality abroad. On the other, they must increasingly measure themselves, not by their own national standards, but by international standards.

Canadian Values and Interests

While the face of Canada has been changing rapidly, there are some inherent factors influencing Canada’s international role that have remained unchanged:

- In socio-cultural terms, Canadian policy must reflect the reality of two official languages, many cultures and a bi-juridical system.
- In political terms, Canada’s federal system exercises significant influence on the conduct of foreign policy, while areas of provincial and shared federal-provincial jurisdiction are increasingly the subject of international negotiations.
- Economically, Canada’s prosperity is highly dependent on international trade, especially trade with the United States.
- Geopolitically, Canada is bound by the reality of its geography, a northern country with a vast but sparsely populated land mass and the longest coastline in the world, and of its asymmetrical relationship with the United States, its most important partner and closest friend and ally.

The values underlying Canada’s civil society have also remained remarkably constant: the practice of dialogue, tolerance and compromise; the commitment to an open, democratic society, to human rights and to social and economic justice; responsibility for solving global environmental problems; working for international peace; and

helping to ease poverty and hunger in the developing world. Canada is in many ways a microcosm of the international society of tomorrow, where people of diverse origins can live together in harmony and share the fruits of their labours. These are values that Canadians have carried over to their approach to foreign affairs. They want a value-based foreign policy, as witnesses told us repeatedly. These values can serve as criteria for consistent policies, policies that should be principled but pragmatic, idealistic in concept but realistic in application.

The skills Canadians can bring to foreign affairs are related to the values. Canadians have demonstrated an ability to moderate, to mediate and to find common ground between opposing sides. They have special knowledge of the problems of good governance in a diverse society. They have been active in fighting pollution, promoting conservation, and helping the less fortunate. And they have more experience of peacekeeping than anyone else.

The values and the skills are there, but can the necessary resources be mobilized to serve Canadian interests? On the one hand, the financial resources available to government are decidedly more tightly constrained than they have been for a long time, and this is unlikely to change soon. Consequently, choosing more carefully what needs to be done, and finding ways of getting more out of what we have, will remain a major challenge for the execution of Canadian foreign policy for a long time to come. On the other hand, the Co-Chairs of the National Forum reminded us that, if the money available to government is tighter than in the past, the resources of Canadian society have grown richer and more varied over the years. As Pierre Pettigrew put it:

Forum members tended to say that the role of government was to mobilize and coordinate what does exist in Canadian society. There are a lot of extraordinary resources in Canadian society. Government is broke but Canadian society isn’t. (2:15)

At the same time the Committee recognizes, as Janice Stein, the other Co-Chair of the National Forum reported, that “the Government of Canada cannot be everywhere and try to do everything. . . if it does, it will not succeed in developing policies of

comparative advantage.” (2:9) Canadians have to make choices, as witnesses continually reminded us, if they are to allocate available resources where we can get maximum value in terms of Canadian interests.

Once the choices have been made, it will be essential to have a strong, adequately equipped professional foreign service adapted to the changing demands of international affairs. While Canada's foreign policy agenda has expanded substantially to meet new international requirements, expenditures on foreign operations have declined by 25% over the past decade. There is a limit to the extent to which more can be done with less. **We should therefore like to emphasize the need to ensure that the resources for the instruments of foreign policy, including the foreign service, be appropriately allocated and commensurate with the objectives of foreign policy that will emerge from this report.**

The central challenge of this review is to reassess Canadian interests in the light of the rapidly changing global scene, to take stock again of the national resources available, and to adjust the application of Canadian foreign policy in order to make the most of the opportunities for serving not only Canadian interests but the interests of a more peaceful, prosperous and humane world.

A New Foreign Policy Agenda

There was unanimous agreement, among all who appeared before the Committee, that Canada should not retreat from the world. There was in fact a strong underlying conviction that Canadians must be more globalist in outlook and action. They believe that the well-being of Canada and Canadians is bound up with that of the rest of the world. Betty Plewes, Executive Director of the Canadian Council for International Cooperation, expressed it well when she remarked that “the national interest has a vast global dimension. . . We think this moment calls for us to be cooperative international citizens.” (11:11)

The following chapters will analyze in detail the Canadian interests involved and the options available, bilaterally, regionally and multilaterally,

and will make recommendations for future Canadian policies. Running through the report is the guiding theme, suggested in a brief submitted by members of the National Capital Branch of the Canadian Institute of International Affairs, that the most important global requirements for the 90s and beyond are for shared security, shared prosperity and shared custody of the environment. Canada can best contribute to these requirements if it is confident in its multifaceted identity and vigorous in projecting it abroad through its cultures and its educational resources. Each of these requirements is essential to Canada, to the survival of this planet and the well-being of its people. Canada's security depends on a stable international order reinforced by multilateral cooperation. Canada's prosperity calls for a modern economy which has to be increasingly integrated into a prosperous global economy. Even in terms of nature's resources, where Canada is better off than most countries, it is still dependent on collective action to safeguard the environment. We will have shared security, shared prosperity and a healthy environment for all, or none of us will have any in the long run. The need is for the establishment of norms of international behaviour, and rules-based regimes, which exclude arbitrary or unilateral actions by one state that harm the legitimate interests of others.

The most important global requirements for the 90s and beyond are for shared security, shared prosperity and shared custody of the environment.

Canada has a strong interest in helping to develop a regime of collective security, under UN auspices, to guard against the breakdown of international law and order. Canada's dependence on international trade argues for energetic action to build trade, investment and technological links and strategic business alliances, combined with strong support for the widest possible liberalization of trade but also for an effective system of world trade rules. Canada also has an important interest in helping to alleviate poverty and contributing to the sustainable development of the economic and human resources of the developing countries, on the basis not only that this is a moral imperative for responsible global citizens but also that it will

encourage political stability, good governance and respect for human rights. Canada has similar reasons for doing what it can to encourage the development of international law, the peaceful resolution of disputes, and wider respect for human rights, bearing in mind that virtue begins at home.

Canada has some very specific interests related to its position astride the northern half of the North American continent. There is first of all the manifest need to manage the all-important relationship with the United States as a cooperative partnership of mutual respect. At the same time there is a need for Canada to seek wider involvement in the world beyond North America. Canada is also deeply affected by how it manages and conserves its fish stocks, forests and other vulnerable resources.

Last but not least, Canada has a growing interest in responding to and reconciling the aboriginal, environmental and development needs in the Arctic.

In this “global village” the quality of life of the villagers is increasingly beyond their capacity, or even their country’s capacity, to determine alone. It depends more and more on the way we nurture the international society and manage the global commons. This sort of international engagement does not happen by itself, however; there has to be a vision, it has to be articulated, and it has to be organized, coordinated and supported by substantial intellectual and financial resources. This is the challenge, but also the opportunity, for Canada and Canadians today.

CHAPTER 2

STRENGTHENING SHARED SECURITY

Our security is affected increasingly by non-military factors, and these factors may have as much to do with internal stability within states as with international stability. This in turn complicates the task of the international community in trying to deal in a timely and effective way with threats to security. It also complicates the making of Canada's security policies. While the new global environment appears to be less directly threatening to Canada in a military sense, the demands on Canada to contribute to international security have increased, rather than diminished, just at a time when fiscal restraint makes it more difficult to respond. This chapter deals primarily with the international context of Canadian security, but we recognize that there are also sovereignty and security concerns closer to home, particularly in the Arctic. A report on defence policy — *Security in a Changing World* — was recently tabled in Parliament.

A Broader Concept of Security

As many witnesses emphasized to the Committee, the Cold War focus on military power and risk of major war has given way to a broader security concept in keeping with globalization. The top priority of Canadian foreign policy, according to Pierre Pettigrew, one of the Co-Chairs of the National Forum on Canada's International Relations, is "human security", which he defined as "human rights, economic prosperity and environmentally sustainable development". (2:30) Mohamed Sahnoun stated that: "The ingredients of crises, which are of course there, call them ethnic, religious or social, gather like clouds before the storm when circumstances dictate for them to do so. It is clear that these circumstances have much to do with economic and resource issues". (19:55) Geoffrey Pearson told the Committee that internal

conflict is likely to spread for two main reasons: the continuing income disparity between rich and poor; and the pressure of population on resources. (44:24) The escalation of small conflicts into larger ones, according to Allan Blakeney, represents the principal danger to world peace in the short run. (16:7)

We have found these contributions enlightening, as is reflected throughout this report. It is clear that rapidly emerging global problems such as population, poverty, pollution and weapons proliferation constitute growing threats to Canada's security. And these problems are interrelated. Pressure on resources may result from population growth and may be exacerbated by growing disparity between rich and poor. Accumulated environmental degradation may make matters worse. That in turn may lead to reduced agricultural production, economic decline, population displacement and disruption of the social fabric. The resulting desperation is a breeding ground for violence. These conditions are often combined with lack of democratic norms, abuse of human rights and mistreatment of minorities, which also carry the seeds of violence. Instabilities in any of these fields may lead to the use or threat of force or the risk of war; conversely, armed conflict may well have an impact on one or more of these fields.

Policies on the environment, trade and development assistance relate directly to our security. They are sufficiently distinct, however, to warrant specific treatment rather than lumping them indiscriminately in the security basket. We therefore think it would be wise to draw a clear distinction between traditional security concerns, involving the use or threat of force, and the new global security concerns, involving non-military factors that may cause harm to the interests of others or cause instabilities that could lead to violence. The choice of the appropriate policy

instrument to deal with specific situations will be made more effectively if this distinction is kept in mind.

For a country like Canada in particular, which cannot set the international agenda but must set its own priorities, we do not think it would be helpful to force policy making into an unrealistic straitjacket. As Denis Stairs, of Dalhousie University, put it, "You have to be very careful about laying down formulae in advance, particularly for a power like Canada,

which after all is not a major power." (18:38) Nor would it be helpful to argue about security labels, such as collective, cooperative and common security. The task is collective — all states to agree to renounce the use or threat of force among themselves and to assist any member under attack. The methods must be cooperative — seeking through multilateral methods to work *with* others, not against them. And the results should be shared in common — security as one dimension of the "global commons".

An Ounce of Prevention

Somalia: The Cost of Crisis

\$350 million
on Peacekeeping



\$27 million on Aid



There are several important corollaries to draw from this broader concept of security. One is that an ounce of prevention is worth a pound of cure. The trouble is that, the earlier preventive action is contemplated, the harder it is to muster the political will to act. The crisis in the former Yugoslavia is a case in point. And it is often difficult to know what kind of action would be most effective. In the case of

Rwanda, for example, international assistance was not sufficient to prevent the outbreak of ethnic conflict, and it is a moot question whether timely military intervention by the international community could have prevented the civil war.

Another corollary is that foreign policy and defence policy need to be mutually reinforcing.

Foreign policy should be supported by a credible defence policy, and defence policy should be in the service of clearly defined foreign policy goals. Strategy should strive to match military means to political commitments. While never easy, the problems of prevention can be made more tractable by the close coordination of foreign and defence policies.

Still another corollary has to do with the fact that foreign and domestic policies are two sides of the national policy coin. Intimately related as it is with foreign policy, domestic policy is equally affected by the expanding scope of factors bearing on the security of Canada and Canadians. A high degree of policy coordination is therefore called for to ensure compatibility among the various elements of both foreign and domestic policies. What may be required is some mechanism within the government structure to relate these various elements of security to one another in a holistic approach to policy making.

The Committee is convinced of the need to adopt a broader concept of security, encompassing both military and non-military factors. The Committee further recommends that this concept be reflected both in the establishment of a high-level government mechanism, such as a Cabinet committee, and in a restructuring of the relevant Standing Committees of Parliament, in order to ensure that the various elements of security are addressed in an integrated manner.

The following sections address aspects of security involving the use or threat of force. Elements of the broader security agenda are addressed in other chapters.

The United Nations

The end of the Cold War has liberated the UN Security Council from the superpower confrontation, has raised public expectations and has opened up new opportunities for the UN with respect to international peace and security. At the same time it has presented the UN with new and unprecedented challenges, including a wave of humanitarian and peacekeeping emergencies, for

which it is ill-equipped. Today the UN is overworked, overextended and underfunded, and the post-Cold War requirement for a collective security regime has been only haltingly addressed.

The questions that are now increasingly pressing are, what can be done to revitalize the UN, to improve both its performance and its image, and what can Canada contribute in particular? The UN is *us* of course, in the sense that the UN cannot do anything its member states do not want it to do. For their part, Canadians (as they made clear in the course of the Committee's hearings) want to see the UN reestablished as a real force for a rules-based international system. At the same time they see the need for a thoroughgoing reform of that organization to regain the public respect it has lost. If the UN is to live up to its potential, more will have to be done to give it the effective structures, the political guidance and the resources it now lacks.

The question of structures concerns first of all reform of the Security Council, which must enjoy the confidence of the whole membership. Two relevant aspects are presently under study: the question of enlarging the Security Council; and the question of the Council's methods of work. There seems to be broad agreement that the Council should be enlarged in order to strengthen the legitimacy of its decisions. The Canadian Committee for the 50th Anniversary of the UN offered a series of thoughtful proposals in its booklet *Canadian Priorities for UN Reform*. Nevertheless, several questions remain to be resolved:

- How many members should be added to the present 15? It is probably impossible to add fewer than four, if the needs of the developing countries are to be accommodated, and it would be best not to add more than six, if the size of the Council is to be held within manageable limits.
- How many permanent seats should be added? Japan and Germany are leading candidates, but the South also has a reasonable claim to as many as three permanent seats (one each from Latin America, Asia and Africa).

United Nations Peace-Keeping Operations (July 1994)

OPERATIONS
Currently under way: 17



PERSONNEL

Military personnel served 1948 -- 30 June 1994

Fatalities 1948 -- 11 July 1994

Military and civilian police personnel serving on 30 June 1994

Canadian Military and police personnel

Countries contributing military and civilian police personnel on 30 June 1994

Over 650,000

1,135

71,543

2,378

68

FINANCIAL ASPECTS

Total cost to the UN of all operations 1948 -- 30 April 1994

Annualized cost to the UN of 17 current operations as of 30 April 1994

Outstanding contributions to peace-keeping operations on 30 June 1994

About \$10.4 billion

About \$3.8 billion

About \$2.1 billion

Source: UN Department of Public Information.

CURRENT PEACE-KEEPING OPERATIONS

6 UNIKOM

United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission

April 1991 to present
 Rough annual cost to UN: \$70 million
 Authorized strength: 3,645
 Mission strength: 1,149
 Canadians: 5

12 UNOSOM II

United Nations Operation in Somalia II

May 1993 to present
 Rough annual cost to the UN: \$1.0 billion
 Mission strength: 19,224

13 UNOMUR

United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda

June 1993 to present
 (Costs related to the operation of UNOMUR are included in the annual cost of UNAMIR. See UNAMIR, below.)
 Mission strength: 81

7 UNAVEM II

United Nations Angola Verification Mission II

June 1991 to present
 Rough annual cost to the UN: \$25 million
 Mission strength: 76

14 UNOMIG

United Nations Observer Mission in Georgia

August 1993 to present
 Rough annual cost to the UN: \$5 million
 Authorized strength: 55
 Mission strength: 22

8 UNOSAL

United Nations Observer Mission in El Salvador

July 1991 to present
 Rough annual cost to the UN: \$24 million
 Mission strength: 222
 Canadians: 2

9 UNNURSO

United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara

Operational: September 1991
 Rough annual cost to the UN: \$40 million
 Mission strength: 268

10 UNPROFO

United Nations Protection Force

March 1992 to present
 Rough annual cost to the UN: \$1.9 billion
 Mission strength: 36,367
 Canadians: 2,083

11 UNUMOZ

United Nations Operation in Mozambique

December 1992 to present
 Rough annual cost to UN: \$327 million
 Mission strength: 5,413
 Canadians: 15

1 UNTSO

United Nations Truce Supervision Organization

June 1948 to present
 Rough annual cost to the UN: \$30 million
 Mission strength: 219
 Canadians: 14

2 UNMOGIP

United Nations Military Observer Group in India and Pakistan

January 1949 to present
 Rough annual cost to the UN: \$8 million
 Mission strength: 40

3 UNFICYP

United Nations Peace-keeping Force in Cyprus

March 1964 to present
 Rough annual cost to the UN: \$47 million
 Mission strength: 1,221
 Canadians: 9

4 UNDOF

United Nations Disengagement Observer Force

June 1974 to present
 Rough annual cost to the UN: \$35 million
 Mission strength: 1,061
 Canadians: 225

5 UNIFIL

United Nations Interim Force in Lebanon

March 1978 to present
 Rough annual cost to the UN: \$138 million
 Mission strength: 5,219

NOTE: Costs to the United Nations of 15 of 17 current United Nations peace-keeping operations are financed from their own separate accounts on the basis of legally binding assessments on all Member States. UNTSO and UNMOGIP are funded from the United Nations regular budget. Since the mandates of most operations are renewed periodically starting from different dates, annual cost estimates for comparative purposes are approximate. The figures for operational strength include military and civilian police personnel. Operational strength varies slightly from month to month due to rotation.

- Should the new permanent members have the veto? The veto is in many ways a vestige of the rapidly shrinking concept of national sovereignty, and hence a relic of the past. While it is not realistic to expect the present permanent members to give it up, nothing in our view should be done to extend it and everything should be done to reduce its significance.

There are both principled and practical reasons to make the Council's proceedings more transparent. The Council's practice of working in private sessions no doubt contributes to the building of consensus and avoiding deadlock or the use of the veto. On the other hand, we agree with the recent Canadian Ambassador to the UN, Louise Fréchette, (44:8) that the Council should pay more attention to the needs of countries that are not on the Council but have specific interests or concerns related to the Council's deliberations (e.g. countries that are contributing troops to UN peace operations). Such countries have every right to be kept informed of developments and to have ready access to the Council when necessary, and the Council in turn stands to gain from facilitating such two-way communication.

The Committee believes that steps should be taken without delay to enlarge the Security Council to make it more representative, and that the Council should adopt more transparent methods of work that would facilitate communication between Council members and countries that are not on the Council but have specific interests or concerns to express.

Canadians take justifiable pride in the role Canada has played in UN peace operations from the beginning. Janice Stein, Co-Chair of the National Forum, noted that peacekeeping was mentioned as a priority by almost all those that took part in the Forum and that "the overwhelming sense was that this is an area of comparative advantage for Canadians." (2:10) At the same time, the number and nature of those operations have expanded enormously since the first peacekeepers went into Suez in 1956. "Peacekeeping" is now used loosely to cover a growing variety of peace operations, from preventive diplomacy through peacemaking and peacekeeping to peacebuilding. Today there are about 70,000 UN troops from some

70 countries participating in 18 peace operations around the world, up from 12,000 at the beginning of 1992. Canada is the eighth largest contributor, with between 2,500 and 3,000 troops, or about 3.5% of the total, which is roughly comparable to Canada's share of the UN budget.

With the increasing size and complexity of peace operations, it becomes even more important, in our view, that they receive the clearest possible political guidance. A start was made with the Secretary-General's "Agenda for Peace" but more needs to be done. UN operations continue to suffer from two major interrelated problems: a problem of doctrine (under what circumstances should the UN intervene? how long should the UN stay? and when should the UN withdraw?); and a problem of resources (how can the UN get the necessary trained personnel, and how can it get the necessary funds?) It is essential that these problems be addressed if Canada is to continue to put its soldiers in harm's way in the service of peace.

A more concerted effort should be made to bring together suitable political, economic and military measures in an integrated continuum...

As we heard at UN Headquarters, the UN has had to learn some hard lessons from the Balkans, Cambodia and Somalia, where it has been drawn increasingly into the uncharted territory of intervention in hitherto internal affairs and of reconstructing failed states and civil societies. Financing peace operations is now the biggest budgetary challenge, exacerbated by the backlog of U.S. payments and the chronic lateness of Russian payments. Arrears on peacekeeping contributions total US\$3.2 billion. And the present level of peacekeepers may represent the upper limit of what member states are prepared to contribute. The UN cannot afford to do everything everywhere, and yet the UN has no agreed set of criteria to guide its decisions. We think there is a pressing need to establish clear and consistent criteria for intervention and for "exit strategies" so that missions do not get bogged down indefinitely with no resolution. Otherwise, there is a danger that the media will set the agenda (the CNN factor).

Experience has shown that the success of peace efforts depends most upon early involvement in a conflict, that advance planning is essential, that there must be a sufficiently clear concept for a political settlement of the underlying conflict, and that diplomatic efforts must be backed by credible force, and the will to use it. Accordingly, we believe that a more concerted effort should be made to bring together suitable political, economic and military measures in an integrated continuum of "escalation management", with the emphasis on prevention rather than cure. At each step, military force would be available, and economic sanctions would be planned, in support of the political or diplomatic efforts (e.g. preventive peacekeeping in support of preventive diplomacy, peacekeeping in support of diplomatic peacemaking, peace enforcement in support of conflict resolution).

The UN has no standing forces to dispatch to crisis hot spots. It has therefore to reinvent the wheel for every emergency. Long-time, distinguished UN officials such as Sir Brian Urquhart and Canadians such as Geoffrey Pearson contend that the only long-term solution is a UN standing force which would be readily available in time of crisis. "Agenda for Peace" advanced a more modest approach of voluntary special forces to be constituted for use in high-risk situations. The Committee visited the United Nations and heard various proposals to improve the UN's ability to respond quickly to a crisis. All proposals, however, must address the difficult obstacles of organization and control which UN member states are unlikely to resolve quickly. To help overcome these serious problems, the Canadian government has announced it will conduct an in-depth review of the options available to strengthen the UN's rapid response capability. Among these options is the possibility, over the long term, of creating a permanent UN military force. The Committee supports the initiative to undertake this study, and hopes that its findings will assist the UN to develop a realistic and effective policy to deal with security crises.

A related question is whether the UN itself should try to manage directly all peace operations around the world. In his "Agenda for Peace" the Secretary-General advocated greater cooperation between the UN and regional organizations

envisaged in Chapter VIII, Article 52 of the Charter. In his view such cooperation could not only lighten the burden of the Security Council, but could also "contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs". In recent times the UN has in fact cooperated extensively with regional groups on specific problems: the Organization of African Unity and the League of Arab States on Somalia; the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) on Cambodia; the Organization of American States (OAS) on Nicaragua and El Salvador; the European Union (EU), the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) and the North Atlantic Treaty Organization (NATO) on the former Yugoslavia. We believe this is a desirable trend. Some regions, Europe in particular, are admittedly better equipped than others to take on this sort of responsibility. The CSCE, at its meeting in Helsinki in July 1992, declared itself a "regional arrangement" under the UN Charter and formally designated NATO as its peacekeeping and peacemaking arm. The future evolution of both NATO and the CSCE are discussed below under "Euro-Atlantic Security".

Other measures to reform peace operations, already proposed by Canada, should be pursued, including:

- Improving political direction and control by the Security Council, and coordination among the Council, the Secretary-General and the troop contributing countries. Specifically, troop contributing countries should be involved in, or at least consulted on, the diplomatic negotiations and political decisions accompanying the military operations.
- Strengthening the early warning capability of the Secretariat by providing it with the information and expertise necessary to make timely assessments of potential trouble spots. The Secretariat's ability to coordinate large-scale peace operations should also be reinforced, but UN Headquarters should at the same time be encouraged to promote decentralization of authority to the elements in the field.

- Improving the training and promoting the standardization of the operating procedures of the contributed forces in order to enable them to operate together more effectively.

Canada is well placed to help train and equip peacekeepers from developing countries, and to promote coordination and interoperability in order to improve the reaction time and effectiveness of UN peace operations, where quality and timing are often more important than numbers. BGen Forand, Commandant of CFB Valcartier, recommended the establishment of a training centre in Canada for the headquarters staffs of UN missions (21:13). Minister of Foreign Affairs Ouellet announced recently at the UN General Assembly the opening of a centre for peacekeeping research and training in Nova Scotia.

We believe Canadians want Canada to continue its traditional peacekeeping role, but Canada can no longer afford to go everywhere and to participate in every UN peace operation. Canada should resist pressures to become "the 911 of the international community," as Dan Middlemiss, of Dalhousie University, put it. (18:33) At present, as Denis Stairs observed, "the demand is too high, the expectations are too high, and our capacity to deliver is too low". (18:36). We will therefore have to be more selective by establishing criteria which, flexibly applied, could facilitate the task of making choices.

There is already a list of criteria that are normally applied to Canadian participation in UN peace operations, the main ones being:

- A clear and realistic mandate involving an acceptable level of calculated risk.
- Cooperation of the parties to the conflict and an agreed process for pursuing a long-term settlement.
- Readiness of member states to contribute to a representative force appropriate to the mandate.
- An effective UN command with clear lines of authority and adequate financial and logistic support.

- Agreement by all parties to Canadian participation.

These might be enlarged to encompass other considerations, such as the type of peace operation, the type of Canadian contribution, and the degree of Canadian interest involved. In this way four clusters of considerations might be elaborated to help guide decision making with respect to Canadian participation in peace operations:

- Degree of difficulty (gravity of the conflict; feasibility of the mandate; degree of risk; cooperation of the parties; and support from the Security Council).
- Scope of the operation (type of operation, whether classical peacekeeping, or a "second generation" operation, with civilian as well as military components, or peace enforcement; the likelihood of a settlement; the type of Canadian contribution, whether a "vanguard" force, or traditional military peacekeeping, or a mixed military-civilian contingent; and the expected length of the commitment).
- Operational efficiency (are the command arrangements effective, with clear lines of authority; is the financial and logistic support adequate; are the personnel resources available; and are the rules of engagement acceptable?).
- Canadian interests (relationship with the country or parties to the conflicts; engagement of NATO or other organizations to which Canada belongs; degree of threat to international order and security, as in the former Yugoslavia and Cambodia; degree of humanitarian suffering, as in Somalia and Rwanda; degree of challenge to democracy, as in Haiti; public opinion; and can Canada make a difference?).

The purpose of such criteria would be, not to put policy making into a rigid straitjacket, but to provide a guide to considerations which should be weighed in each case, in order to arrive at a policy which

embodies the optimal combination of factors. In this way, it should be easier for decision-makers to be consistent in accepting only those missions that meet essential standards for success, that can be seen to serve Canadian interests interpreted broadly, and that offer Canada the possibility of making a significant contribution.

On the other hand, we do not consider it realistic, on the basis of the evidence we have heard, for Canada to restrict its involvement in advance to so-called "low intensity" operations, or predetermine the level of risk. The spectrum of conflict is a continuum, from low to high intensity. The majority of security challenges facing Canada for the foreseeable future may be low to medium intensity in nature, but low intensity conflict is just as dangerous to the individual soldier as higher intensity, and requires highly professional training. What Canada can do is to choose when possible those operations which make best use of the things Canadians do best (e.g. highly professional military skills, air transport and traffic control, logistics, engineering and communications, medical teams, policing and civilian mediation). It may be possible, for example, to combine elements of the "vanguard" concept with elements of an enhanced civilian-military approach, so that Canada could help the UN to intervene swiftly, but could then contribute a smaller force to interface with civilian actors for the longer haul. Such an approach would probably mean limiting Canadian involvement to fewer missions but with more significant participation in each.

In any case we recognize the need identified by John Watson, of CARE, for a rational division of labour and closer cooperation between three broad categories of participants in peace operations: UN Headquarters and the forces in the field; multilateral organizations (such as UNHCR, World Food Program and UNICEF); and executing agencies (such as NGOs and voluntary aid agencies). Among suggestions made to achieve this objective are a program of personnel secondments, a systematic exchange of information, and the establishment of an ongoing tripartite liaison body or roundtable to follow Canada's participation in emergency humanitarian operations.

The Committee favours the establishment of clear and consistent criteria for UN intervention, and a closer integration of political, economic and military measures at each step of any UN peace operation, with the emphasis on prevention. It also favours strengthening the capability of the Secretariat to provide early warning and to coordinate the national force contributions and other participants in peace operations. At the same time, it would welcome the decentralization of peace operations regionally where possible, so that if the Security Council decided that intervention was necessary, it could authorize a regional organization to undertake a specific operation under UN auspices.

The Committee believes that the primary international role of the Canadian Forces should be to support peacekeeping operations, but it recommends a more selective approach to Canadian involvement, based on an evaluation of the Canadian interests engaged and on criteria which would emphasize those capabilities and skills, both military and civilian, at which Canadians excel. Training for UN peacekeeping operations should become a major thrust of Canadian policy.

Euro-Atlantic Security

Europe and the transatlantic partnership are in a state of uncertainty and transition between the bipolar order of the Cold War and a new order, yet to be defined. The requirement is no longer for collective defence of the West against the East, but rather for a collective security regime to protect peace-loving states against the unauthorized use of force to settle disputes. Despite its Cold War origins, we believe NATO remains a key factor in European security. It is a stabilizing force throughout the continent. It provides a multilateral framework for Germany's central role in Europe. It helps to preserve the strategic balance in Europe, and guards against the emergence of a resurgent Russia from the ruins of the former Soviet Union, where 25 million Russians live in the newly independent states. It is a bulwark against the "re-nationalization" of defence. And it is still the principal institution for transatlantic consultations.

We have been impressed with the substantial progress that NATO has made in transforming itself in response to the new requirements of the post-Cold War era. It has redefined its strategy in terms of East-West partnership rather than confrontation, has adopted a new set of security functions emphasizing crisis management, and has modified its force structure accordingly. The trend is toward smaller forces and reduced readiness, and toward four force categories: Immediate Reaction Forces (NATO Airborne Early Warning Force, the Allied Command Europe Mobile Force [Land] and [Air], and naval standing forces for the Atlantic, the Mediterranean and minesweeping); Rapid Reaction Forces (Allied Command Europe), Rapid Reaction Corps, with air and naval forces drawn from the Immediate Reaction Forces); Main Defence Forces (Europe-based land, sea and air forces organized in multinational formations); and Augmentation Forces (additional naval forces from North America, Portugal, and possibly France and Spain). NATO has supported peacekeeping activities under the auspices of the CSCE and the UN in the Adriatic and the former Yugoslavia. It is also working toward the concept of Combined Joint Task Forces for ad hoc operations which could include the forces of non-member countries.

Reaching out to the East, NATO has created the North Atlantic Cooperation Council (NACC), which includes all NATO members, former Warsaw Pact countries and the successor states of the Soviet Union, as a forum for security cooperation. It has also concluded Partnership for Peace (PFP) agreements with most of those countries to provide joint planning, training and exercises in peacekeeping. Canada strongly supports these moves.

The transatlantic link has been undergoing change, as the Europeans have emphasized the European Security and Defence Identity (ESDI). At the January 1994 NATO summit, the relationship between the Western European Union (WEU), the military arm of the European Union, and NATO was more clearly defined. NATO acknowledged that the WEU may wish to undertake operations independent of NATO, while the WEU accepted that NATO remained the policy making body for Euro-Atlantic security. For Canada, this

development cuts two ways: it enables the Europeans to take on more responsibility for their own security; but it contains the danger that, if the Europeans organize their security independently of NATO, they may encourage the disengagement of Canada and the United States. It is therefore becoming increasingly important, but also increasingly difficult, to maintain the vitality of the transatlantic partnership.

Another product of the Cold War, the CSCE, has also been undergoing an important transformation. Originally a "process" designed to further East-West detente on the basis of the Helsinki Final Act, it has been given institutions and expanded tasks in three areas: human rights, democracy and the rule of law; conflict prevention and crisis management; cooperative security, confidence building and arms control. Its membership now includes Canada, the United States and 51 countries of Europe and Central Asia. It is in a strong position to encourage norms for democratic governance and the treatment of minorities, aided by the High Commissioner for National Minorities. At the same time, its diffuse membership makes it difficult to take the decisions necessary to implement such norms. Nevertheless, CSCE Secretary-General Wilhelm Hoyneck told the Committee in Brussels that, although consensus was needed to establish a mission to a regional hotspot, the mission could operate independently thereafter.

In our view NATO and the CSCE, each in its own way, have valuable assets. NATO is the only international institution in existence with an integrated command structure, standardized operating procedures and standing forces available to support preventive diplomacy and peacemaking. The CSCE, with its moral force, can act as a regional organization under the UN Charter and as a legitimizing agency for the use of military measures, if necessary, to implement UN decisions affecting European security. They are complementary but need to work out a clearer division of labour between them and to develop still closer operational links with the UN, so that each can play the role for which it is best suited.

The countries of Central and Eastern Europe appreciate NATO's stabilizing influence, in a situation where they find themselves in strategic

limbo, and some would like to join the alliance. They regard the NACC and PFP as interim solutions but realize that they are not yet ready to meet the requirements for full NATO membership. NATO, for its part, is willing to accept new members in due course, but is not prepared for the time being to extend security guarantees to them beyond the assurance implicit in the commitment to consult with any active PFP partner that perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence or security. We believe there are cogent reasons for promoting partnership arrangements with the countries of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union, but against drawing a new line across Europe at this time. To do so would make it far more difficult to bring Russia into the process of building a new collective security regime to cover the whole of Europe, and could set the stage for a new confrontation with Russia. As Jacques Lévesque, of the Université du Québec à Montréal, told us, to create the impression of a new *cordon sanitaire* around Russia would risk intensifying nationalistic tendencies among the Russians, who are already experiencing the dual humiliation of living in poverty and losing their empire. (7:16)

Since the end of the Cold War, Canada has withdrawn its stationed forces from Europe and closed the two Canadian bases in Germany. Canada's current commitments to NATO's four force categories are:

- Immediate Reaction Forces: a battalion group in Canada to serve with the ACE Mobile Force in Norway; aircrew aboard the NATO AEW aircraft; a destroyer or frigate to participate in the Standing Naval Force Atlantic.
- Rapid Reaction Forces: two squadrons of CF-18 fighter aircraft based in Canada; an air defence battery.
- Main Defence Forces: with no forces based in Europe, Canada does not contribute.
- Augmentation Forces: additional naval forces (11 destroyers and frigates, one supply ship, three submarines, 14 long range patrol

aircraft and 25 helicopters) and a brigade group based in Canada.

Canada also contributes personnel to headquarters positions throughout the NATO command structure, funds to NATO common-funded infrastructure projects, and provision to NATO allies, on a cost recovery basis, of training facilities in Canada.

We believe the relatively modest expenditure involved in NATO membership represents a good investment. The dividends include access to strategic information, exercises with allied forces, and entry into the most important allied councils. Canada should be willing to pay the membership dues involved in having a voice and an ear at the deliberations of institutions that can affect its interests. Everyone who spoke to the Committee in Brussels emphasized the importance of Canada's political and military role in the alliance, the high quality of its contributions to alliance consultations, and the value of Canada's peacekeeping experience. The precise form of Canada's military contribution was less important than the fact that it continued to make one. There was general acceptance of the Canadian decision to remove stationed forces from Europe, but irritation that it had been made unilaterally and without prior consultations. If Canada now considered that some specialization in peace operations accorded best with Canadian national interests and priorities, that could probably be accommodated within NATO's overall plans.

The Committee considers that Canada should remain an active member of NATO. At the same time, we should encourage NATO to continue moving to a collective security role for the whole of Europe, in cooperation with the Partnership for Peace participants. In keeping with this approach, Canada should encourage a closer working relationship between NATO and the UN, and should restructure its assigned forces, in consultation with its allies, to better support NATO peacekeeping operations under UN or CSCE auspices. It should also urge the CSCE to strengthen further those of its institutions that deal with conflict prevention and resolution, and the procedures that pertain

to them, so as to enable them to take more timely and effective action.

North American Security

Canada's defence relationship with the United States is the most important and extensive it has with any country. It dates back to the eve of World War II, when the basic principle was laid down in reciprocal declarations by President Roosevelt and Prime Minister Mackenzie King, to the effect that the United States would not allow Canada to be threatened by an unfriendly power, and Canada would not allow the United States to be attacked through Canada. The Ogdensburg and Hyde Park Declarations of 1940 and 1941 elaborated mechanisms for defence and defence production cooperation. When Canada and the United States joined with the Europeans to found NATO in 1949, Canada-U.S. defence cooperation became a regional grouping within the alliance in form, but in practice it was kept quite separate. When Canada joined with the United States to establish the North American Air (later Aerospace) Defence (NORAD) arrangement in 1958, it too operated separately. Parallel to NORAD is the U.S. Unified Space Command, which has no Canadian participation but which uses information from NORAD to conduct active defence against ballistic missiles and space threats, not only against North America but world-wide (e.g. in the Middle East during the Gulf War). The immediate aerospace threat to North America has been greatly reduced with the end of the Cold War, but NORAD is performing other functions, including general surveillance and interdiction of illicit drugs. It also provides Canada with valuable strategic intelligence which it would not otherwise have.

The biggest uncertainty for the future concerns ballistic missile defence and the possibility (though not the probability) that the United States, now focusing on the risk of accidental launches or limited ballistic missile strikes from "rogue" states, may wish to integrate ballistic missile warning and defence in NORAD. Such a move would raise questions of serious concern to Canada about the continued role of the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, and about the militarization or

"weaponization" of space. Tariq Rauf, of the Canadian Centre for Global Security, stressed the importance of the ABM Treaty, "which has been crucial to Western security for over 20 years", and argued that neither Canada nor North America was threatened by theatre ballistic missiles. (8:21)

Another dimension of North American defence that deserves attention is its relationship with the protection of Canadian sovereignty and the control and defence of Canadian land, sea and air space. These must of course remain the sole responsibility of Canada, and must rest on the military assets Canada is prepared to devote to the task. We believe, however, that, in the increasingly high-tech world of today's and tomorrow's military operations, Canada can best meet those requirements if it works closely with the United States, and has access to the intelligence and technology that are available through NORAD. As George Lindsey observed (44:33), continued cooperation with the United States will be essential if Canada is to remain in touch with future developments in military and space technology. There is also much to be said for the integration of what are now separate, though cooperating, systems for military and civilian air traffic control and surveillance over Canada.

The Committee recommends that Canada be prepared to renew the NORAD agreement, but should press for a further shift of emphasis from air defence to global space surveillance. Canada should require prior consultations on any move to abrogate the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty or to place weapons in space.

Western Hemisphere Security

Canada became a full member of the Organization of American States (OAS) in 1984. However, it specifically excluded participation in the inter-American security system, as incorporated in the Rio Treaty and Chapter 5 of the OAS Charter. This approach reflected an historic hands-off attitude toward Latin American security matters. Nevertheless, there has recently been a number of cases of Canadian involvement. For the first time in history, Canadian troops were sent to Central America for the UN Observer Group and to the UN

Observer Mission in El Salvador. The Latin Americans, for their part, have been developing more dialogue and cooperation among themselves on regional security matters, and have also welcomed a more active UN role in their region. Canada has proposed a series of initiatives on arms control to reduce the cost and size of armed forces and defence in the area. It is also participating in annual conferences with armies, navies and air forces of the entire hemisphere. Earlier this year, a workshop was held on Canadian-Mexican comparative perspectives on security. Finally, Canada has launched the idea of a special OAS committee to discuss security issues.

In our view Canada is well placed to play a useful role in the OAS in an expanded security sense. Hal Klepak, of the Canadian Foundation for the Americas, argued that "we have armed forces that are extremely professional and do not think about intervening in the domestic affairs of their country; we have enormous peacekeeping experience, which the Latin Americans are very interested in; and we have a human rights experience second to none... we have no historical baggage... so we are very well seen." (44:19)

The Committee welcomes the efforts of Organization of American States (OAS) members to increase their cooperation on security matters within the broader UN framework. It supports Canada's initiative to create a special OAS committee to discuss security issues.

Asia-Pacific Security

Canadians fought in the Asia-Pacific theatre of World War II, and again in the Korean War, Canadians were involved in the truce commissions in Indo-China, and Canada has had security links with Australia and New Zealand for some time. It is only recently, however, that Canada has given much attention to the security requirements of this region. The reasons are understandable. During the Cold War, security there was provided by the United States through a series of bilateral treaties and arrangements with the non-communist countries of the region. Except for the short-lived

South-East Asia Treaty Organization, there was no multilateral security framework, as there was in Europe. Canada's interest in the region was primarily economic (trade and aid) and political. With the end of the Cold War the situation has changed considerably. Canada has played an important role in the UN operation in Cambodia, and it now has important reasons for accordng Asia-Pacific security a higher priority. Brian Job, of the University of British Columbia, offered the following terse recommendations: "One, stay engaged. Two, you cannot give the impression that our interests in Asia are only in terms of economics and trade, because in the minds of the Asians themselves... these are not separable issues." (44:15)

The growing economic importance of Asia is striking. Japan has become the second most important economy in the world, China and India are becoming major economic powers, and the new industrial countries of South-East Asia are adding their dynamic growth to the region. What is less clear is how the changing power relationships in the region will evolve, as the U.S. presence becomes less dominant, Japan begins to play a political role commensurate with its economic strength, China flexes its muscles, and Russia seeks to retain a significant role for itself in that part of the world. There are outstanding territorial disputes, particularly between China and its neighbours, that could cause trouble, and North Korea's intentions are still unclear. In these circumstances the move of the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) in recent years to extend their consultations from the economic into the security field, and to bring other countries into the dialogue, is welcome. It offers the possibility of building gradually a multilateral framework for regional security. In view of the great diversity of the region, however, it seems unlikely that any regional security body will develop in the near future.

Canada, for its part, has begun discussing security issues bilaterally with selected Asian countries. In 1991, the Canadian Government launched the North Pacific Cooperative Security Dialogue. It has also encouraged the Conference on Security and Cooperation in Asia-Pacific, a "track 2" or non-governmental initiative to broaden

and deepen the discussion of security matters in the region. At the same time, Canada has become a "dialogue partner" of ASEAN. Canada has participated (with the United States, Japan, the European Union and Australia) in annual consultations that have followed regular meetings of ASEAN, and has recently attended the first regional forum (including China and other former communist states) organized by ASEAN.

The Committee considers that Canada should support initiatives such as the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) regional forum to develop a cooperative security dialogue in the region, with a view to working gradually toward regional security arrangements. As a Pacific country, Canada should play an active role in these developments, should demonstrate that it has security interests to protect in the Pacific, and should provide a more visible naval presence there.

Weapons Proliferation

With the end of the Cold War and the rise of regional tensions, the build-up of high-tech conventional weapons as well as the proliferation of weapons of mass destruction and their associated technology have emerged as a matter of grave international concern.

The Non-Proliferation Treaty (NPT), which entered into force in 1970 and now has 156 signatories, is designed to prevent the spread of nuclear weapons. As technology advances and becomes more widely available (to wit, today's lap top PC has more power than a main frame computer of the 60s), so the capacity to produce nuclear weapons is bound to spread, as the case of North Korea has dramatized recently. On the other hand, it is significant that none of the nuclear "threshold" states has yet been prepared to admit to possession of a weapon, presumably for fear of triggering off-setting reactions by others. At the same time, there is dissatisfaction among many non-nuclear weapons states that the declared nuclear weapons states have not gone as far as they could to reduce their nuclear arsenals, and in

particular, have failed to agree on a comprehensive test ban. This will probably not prevent the extension of the NPT when it comes up for renewal in 1995, but even if this is achieved, it will not in itself resolve the proliferation problem.

In these circumstances, we consider that reinforcement of the NPT regime must be combined with other international measures to discourage the acquisition of nuclear weapons by non-nuclear weapons states, measures that are applied consistently and that avoid rewarding potential proliferators. In the last analysis, the international community must work toward a comprehensive test ban and an enforceable ban on the use of nuclear weapons.

The Committee welcomes the conclusion of the convention banning chemical weapons and looks forward to its early implementation.

As for conventional weapons, there is a consensus among the former Cold War adversaries on the need for a more systematic international approach to restrictions on sales, in order to prevent regional arms races and limit the consequences of regional instability. Unfortunately, this has proved to be easier said than done. In 1991, the UN General Assembly established the UN Register of Conventional Arms, which requested member states to provide data regarding certain categories of major weapons exports and imports. There is no provision for verification but entries can be cross-checked to see if declared imports by one state tally with exports from others. One problem is that not all member states report. Another is that the Register does not require identification of specific types of weapons nor reporting of weapons produced domestically. In particular, there is a pressing need for stricter controls over the import and export of land mines, which have sown such devastation, particularly among civilian populations. According to official estimate, there are still 85-100 million active land mines around the world, and while each one costs only \$8 to manufacture, it costs \$600 to defuse.

It is the Committee's view that Canada should do everything possible, in cooperation with like-minded countries, to expand adherence to the Non-Proliferation Treaty (NPT) and to reinforce the NPT regime, to support

indefinite extension of the Treaty, to press for further major reductions in the arsenals of the nuclear powers and to continue the campaign for a total nuclear test ban. Canada should press for universal reporting to the UN Register of Conventional Arms, and should improve and expand the Register to include domestic procurement. It should also advocate the prohibition of weapons sales to countries which do not report to the Register, as recommended by the Canadian Committee for the 50th Anniversary of the UN. Special efforts should be made to control the production and the import and export of land mines.

It is clear that the international security situation has changed and that Canada must take account of the changes.

Implications for the Canadian Forces

The Committee heard a wide variety of views on the implications for the Canadian Forces of the changed, and changing, international security environment. Some witnesses (e.g. Project Ploughshares) proposed a massive shift of resources from military preparedness to development assistance. Others (e.g. the Conference of Defence Associations) advocated an increase in defence spending to achieve a high readiness general purpose combat capability. The Canada 21 Council proposed a lightly armoured force structure designed to protect territorial sovereignty and to participate in common security missions under UN auspices, where high-intensity conflict is not a significant risk. The Committee of 13 argued for a high level of military effectiveness in all three elements of the forces and for modernization of the army's equipment.

It is clear that the international security situation has changed and that Canada must take account of the changes. There are many uncertainties, however. There is no predictable military threat to Canada's security now, but the world has become more unpredictable. In any case some Canadian forces are still needed to carry out domestic tasks.

On the international level there are no longer the same restraints on Canada's options, but today's decisions will set the shape of the armed forces 15-20 years hence. And once a capability has been lost, it is costly and time consuming to build it up again. Non-military solutions to disputes are clearly preferable to military solutions, but it is not yet realistic to think of a world without war. It would therefore be prudent, as witnesses at NATO Headquarters told us, to ensure that we provide, in concert with our allies, flexible, multipurpose and combat ready forces to deal with future contingencies.

There are a number of options open, depending for one thing on the funding level. Within the present budget envelope some adjustments would be possible, for example, by reducing the number of active air force fighter squadrons and using the savings to increase the manning level of some regular army units, or to increase naval support ships and strategic air lift. Cuts to the present budget would be realized by producing a better balance between the operational and the support elements of the forces, by reducing overhead, surplus infrastructure, construction, R&D and project management. Greater savings could be realized through selective reduction of sustainment and/or readiness. According to security experts, still more drastic cuts would effectively restrict the forces to their domestic responsibilities, and would exclude any significant future participation in overseas operations, whether for the UN or for NATO.

Within the context of a reduced budget, consideration could also be given to the possibility of one or more specialization options. For example, certain specialized elements, such as logistics, engineering, communications and medical units, might be strengthened in order to contribute additional units to peacekeeping operations, while other elements, that are less important to peacekeeping operations, or can be provided more readily by other countries, might be reduced. Alternatively, sustainment and/or readiness might be reduced selectively in one or other of the arms of the Canadian Forces in order to strengthen another arm. For example, the readiness of the army's three brigade groups could be maintained at current levels, or even enhanced, to meet the demands of

the “vanguard” concept, while reducing the sustainment and/or readiness of the air and naval forces.

A reasonable degree of specialization would in our view be consistent with what the Committee heard at NATO Headquarters. We were told that NATO itself was moving toward a greater degree of specialization, in accordance with the requirements for smaller, more flexible and mobile forces for crisis management and peacekeeping. We were told that Canada’s work in peacekeeping was highly appreciated and that a Canadian specialization in peacekeeping within the evolving NATO framework would be welcome. We think that such a focus deserves serious consideration. In pursuing such

an option, however, we should avoid fine-tuning defence capabilities to the point that “the wrong tools are in the bag” when an unforeseen crisis arises.

The Committee believes that Canada’s continued contribution to international security is essential, both for Canada’s interest and for Canada’s reputation as a respected member of the international community. The Committee recommends that consideration be given to a more specialized configuration for the Canadian Forces, to better support peacekeeping operations. The Committee cautions, however, against undue fine-tuning of Canadian Forces capabilities.

CHAPTER 3

BUILDING SHARED PROSPERITY

The wealth, prosperity and well-being of all Canadians depend in a decisive fashion on international trade, on foreign investment, and on the financial arrangements that facilitate (or hinder) trade and investment. While the environment in which these activities take place is to a very large extent shaped by others, the foreign economic policies of Canadian governments can determine largely how Canada interacts with that environment. The wealth, prosperity and well-being of Canadians depend also on the well-being of others, in particular those who are the least advantaged and whose welfare is most threatened by poverty. In other words, Canadians have told us that, as a people, we have not only interests, but also strongly held values which policy-makers must take into account and combine with our interests when devising the country's foreign economic policies. These values include concern for advancing the status and participation of women, for the alleviation of poverty, for the quality of the environment world-wide, for the conditions under which working women and men labour, and last but not least, for the human rights of all people in the world.

The Challenges

Accelerating globalization and integration are the hallmarks of the current international economic environment, as we pointed out in Chapter One of this report. National sovereignty is being affected by open markets and the constraints imposed by international institutions and agreements (e.g. the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) regime). Moreover, the rapid growth of trade and investment flows is outstripping the capacity of either national governments or international authorities to effect socially desirable outcomes. Against this background, we see the United States,

Europe and the Asian countries as the major forces modifying and shaping the environment in which international trade, investment and finance will have to be conducted in the near to medium future.

The United States remains the world's only military superpower and one of the three leading economic powers. It has in the past been the outward-looking leader of the free world, and a resolute promoter of a broadly liberal world order. With the end of the Cold War and the increasing pressure of domestic problems, however, the United States has become increasingly inward-looking and tempted by protectionism. While the general international trend is toward greater limitations on national sovereignty in the interests of greater international cooperation, the United States, and particularly the Congress, seem to be insisting more frequently on deciding the rules unilaterally. In this way the task of constructing a rules-based international economic order is made more difficult, and Canada in particular is faced with challenges in managing its trade relations with the United States.

The European Union (EU) is the dynamic core of a Europe that is growing in economic power and political confidence. More and more candidates for membership are knocking on the door. The EU already accounts for more trade and investment than any other area of the world, and the expected expansion into Central and Eastern Europe will create a market of 600 million people. The potential for playing a major world role is there. On the other hand, the "idea" of Europe has not yet achieved practical expression in a degree of integration that would allow the Union to speak with one voice. Its members are preoccupied with the building of their own institutions and with the tasks of both broadening and deepening the Union. Hence the EU is not yet able to exercise the influence on the

shape of the international trading system that its size, wealth, culture and traditions would indicate.

The rise of Asia is without doubt the most momentous event of the latter part of the 20th century. Growth rates in much of the Asia-Pacific region during the 1980s were more than twice as high as the rest of the world. With a population approaching 2.5 billion and an aggregate gross national income twice that of European Union, Asia-Pacific is of growing importance to Canada and to the global economy. The Asia-Pacific Foundation reports that the region will hold 60% of the world's population, 50% of global production and 40% of total consumption by the end of the century. Many countries, which not long ago followed an isolationist path, have liberalized their economies, allowed direct investment by foreign companies, and opened markets to the outside world.

The emergence of Japan as a world power has already been noted. In addition, the newly industrializing economies such as Hong Kong, Singapore, South Korea and Taiwan, but also Indonesia, Malaysia and Thailand have been developing rapidly. China, with a large population and high domestic savings and growth rates, is poised to become a major economic power. India may be next. All these countries are showing a tremendous capacity to absorb advanced production technologies and market forms of organization, and as a consequence have witnessed large secular gains in total factor productivity which are reflected in the production of high quality products retailing at very competitive prices. How this plays out in future will depend in part on the way these countries relate to the emerging global trading arrangements of the new World Trade Organization (WTO).

Although it is impossible at this time to say what will happen eventually to Russia and to the surrounding countries whose long-range interests are, present acrimonies notwithstanding, closely tied to those of Russia, it is likely that that country will also become an important economic power. In a multipolar world whose giants include the United States, China, Europe, Japan, Russia and possibly India, Canada's interests can be secure only if it works to develop its economic ties with all these partners.

Despite the efforts of trade negotiators since the mid-1980s, which have led to the recent entry into force of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and successful completion of the GATT Uruguay Round as a comprehensive "single undertaking", the Committee does not believe that a satisfactory finished framework for Canadian trade policy has now been achieved. This is no time for complacency. Indeed, Canadians should redouble their efforts, both domestically and internationally, to sharpen their competitive edge. In addition, Canada needs to exercise vigilance and energy to counter adverse protectionist pressures, particularly those emanating from the United States. This is important, not only to individual export sectors or firms, but to all Canadians concerned about jobs and social security. The roundtables on Canada-U.S. relations and on trade issues, the submissions from the business community and from others who commented on international economic matters, have reinforced our view that there is difficult and complex work ahead: in ensuring that what has already been agreed is properly implemented; in devising better international rules in contentious areas (e.g. antidumping and "fair" competition, environmental regulation, labour standards, human rights, etc.); in remedying internal weaknesses which hinder diversified trade development; and in making trade and broader foreign policy objectives mutually supportive.

In that regard, the challenges are both immediate and longer term. In this chapter we shall proceed as follows: we shall distinguish, first, between trade and investment, on the one hand, and finance, on the other. We are well aware that there are close relationships between these phenomena but we believe the distinction increases clarity. We shall, secondly, distinguish between the short and the longer term. This too is an artificial distinction because, in a way, we are always in the short term and because policy-makers are by the force of circumstances almost always controlled by short term agendas. However, the distinction allows us to put urgent problems ("putting our own economic house in order", improving the trade development performance, and dealing with U.S. trade remedy laws) in the context of longer term objectives

(reaffirming a liberal, multilateral rules-based economic order; and creating and promoting an international outlook for Canadian business) and thus helps us choose the short term options that have the greatest long term value.

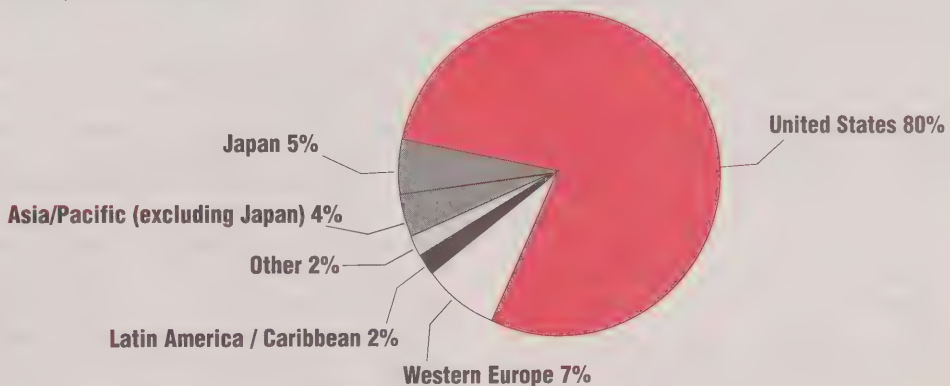
The Short Term Trade and Investment Agenda

We Canadians like to think of ourselves as international traders but in an important sense we really are not; at most we are North American traders. Only one in ten Canadian manufacturing companies actually exports, and the export of

automobiles, raw materials and energy account for three-quarters of our total exports. The picture is brighter when it comes to the service and high-tech sectors, but one-quarter of our total trade is intra-corporate, within three corporations. Moreover our export trade with all the rest of the world outside North America amounts to less than 20% of the total. In the next century the key to Canada's involvement in the global economy will be its ability to build mutually rewarding trade and investment links with the new trading giants who will be our neighbours to the east, to the north and to the west. To do this we need a genuinely international orientation for Canadian business that can see the world beyond the confines of North America.

Canadian Exports by Region: 1993

Total: \$187.3 billion



Source: Statistics Canada

The Committee has been impressed by evidence that the performance of Canada in recent years has not been fully adequate to meet the growing demands of a global economy. Adjustments have still to be made at home to achieve success abroad. Canada will continue to fall behind its competitors, failing further action in areas ranging from the encouragement of science and technological innovation to the revamping of

government services to better meet the needs of the private sector. In the past Canada enjoyed the luxury of an abundance of natural resources that it could sell in "ready made" markets at competitive prices. Canadian manufacturing groups operated behind high tariffs and did not see the need to penetrate foreign markets. A substantial proportion of Canadian exports moved, and still moves, within

transnational corporations, many of which are foreign owned.

Circumstances are changing, however, from a world that made foreign markets available to one that will seek to take those markets away. The knowledge-based global economy dictates that Canada must increase its proficiency as an exporter of technologically advanced products and services, such as aircraft, environmental engineering and consulting services, biotechnology products and telecommunications equipment. To adjust to this new world will require a sustained confirmation of will and effort, because the costs will be short-term and the benefits only long-term. The calculus of self-interest will have to be supplemented by a calculus of public interest that can mobilize governments, the private sector, labour, and the media in a concerted strategy.

Without a concerted national effort Canada is fated to play a diminishing economic role in the world. Such a decline would threaten not only our international standing and prestige, but also our standard of living and prosperity. Accordingly, the Committee sees three urgent problems on the government's short-term agenda:

"putting our own economic house in order" (as the Canada 21 Council put it);

improving overall export performance (which involves putting in place the elements for developing a vibrant trading culture over the longer term);

dealing with U.S. trade remedy laws.

The most troubling of the domestic problems is, of course, the accumulated federal and provincial debt, which as a result of large budget deficits over the last 15 years has now reached 90% of GDP. Given that the net external debt is about one-half that, Canada is extremely vulnerable to exchange rate volatility. The Canadian Government now finds that its macroeconomic management is dictated by the imperative of debt reduction. At the same time the world will not stand still while the government resolves this problem. The government must also attend to the trade and investment policies necessary to encourage the economic growth that appears to be building at long last. Business is

done by entrepreneurs, not the government, but the government can set the framework for private sector competitiveness and export market development by encouraging a commitment of resources to training, innovation and investment in productivity. Suggestions for promoting an international orientation for business in Canada are to be found later in the section on "The Longer Term Trade and Investment Agenda".

Specifically, we believe that Canadian business enterprises and organizations should be encouraged to increase their export efforts, and to play a greater role in trade promotion. In particular, trade support programs should focus on preparing more small and medium-sized enterprises (SMEs) to capture and hold export markets. There should be measures to help with R&D and marketing strategies (e.g. acquisition of new technologies, export of high-tech products and services, and international R&D cooperation), to encourage export financing and to promote joint ventures and strategic alliances with foreign firms. There should also be a better and faster method of disseminating practical information on foreign markets from the public to the private sector. As witnesses pointed out, notably Harvest Food President Stuart Garven in Saskatoon, some critical gaps remain in getting more companies plugged into timely market intelligence. (16:38) A start could be made by using the existing trade offices across Canada and intensifying their links with the business community. Referring to the U.S. National Trade Data Bank, David Elton of the Canada West Foundation also observed: "We are competing with people who have access to information in a much more convenient way than we do. If we want to improve our exports, we have to give people access to that information." (16:48)

There is also a strong argument for rationalization and consolidation of federal government trade programs, and for more coordination between governments at all levels and the private sector. We heard repeatedly about the need to adopt more of a "Team Canada" approach abroad. The interests of the various provinces may be different, but their efforts will be more effective if they are mutually reinforcing. More use should be made of locally engaged staff at overseas missions. It would also help if trade personnel abroad could

be kept in place for longer periods, rather than being rotated as frequently as in the past, so as to familiarize themselves with the particularities of foreign markets and to establish more sustained business contacts. The Minister of International Trade has recently acknowledged the need to sharpen the focus of programs, streamline operations, and better coordinate activities among federal departments and between the federal and provincial governments.

Although many witnesses complimented the efforts of the existing trade commissioner service, we believe that the private sector could be encouraged to take a more active part in trade promotion if at least some client-oriented elements were made more independent of the departmental bureaucracy and directly responsive to fast-changing market demands and opportunities. While we do not have a precise model to recommend, something having the flexibility of a special operating agency and the dynamic partnership of a public-private joint venture could be explored. Obviously many practical details would have to be worked out, but we think the principle is one which merits serious consideration. Governments would still offer some assistance and support, but the driving force would come from this joint public-private consortium, which would go beyond responding to business requests for information, as at present, to actually seeking new trade opportunities abroad and finding firms in Canada to follow them up. Such a consortium might charge user fees to help finance its services and the government might offer tax incentives to firms that are prepared to spend the time and money to penetrate more distant and difficult markets.

More broadly, there is a need for a new conceptual approach to trade promotion. Our thinking has not yet caught up with the facts. Canada's present trading situation consists of three concentric circles: inner-Canadian trade still suffers from many barriers to the free flow of goods, services and labour, but a start has been made at long last in reducing them, and more progress is to be hoped for. As we will see, NAFTA trade is still subject to too many protectionist measures. By and large, however, the underlying trend is toward convergence of the conditions of both

inner-Canadian and NAFTA trade as two forms of internal North American trade. In these circumstances, it is questionable whether the classical activities of trade commissioners are any longer as necessary now in the United States, although they may well be in Mexico. It is in the outer circle of countries beyond NAFTA that new and improved trade promotion efforts should be concentrated.

It is the Committee's view that most trade promotion funds should be allocated to markets that are growing rapidly, that show signs of sustained growth, and whose trade barriers are low or falling. We have already referred to the extraordinary dynamism of the Asia-Pacific region. In Washington, we heard about economic reform in Latin America, where export expansion has taken the place of import substitution, and where trade liberalization has opened hitherto closed markets. Canada enjoys good will in that region but is not present enough, and is not pushing sufficiently the sectors where it has comparative advantages. There are, therefore, some sound reasons for making a bigger effort in the Asia-Pacific and Americas regions, while not ignoring opportunities elsewhere.

The Committee recommends that the federal government, in consultation with the provinces, and taking their views into account, seek an efficient way to devolve some responsibilities for trade promotion to a more arms-length and preferably joint public-private consortium, which would offer businesses, particularly small and medium-sized enterprises, access to real-time market intelligence and marketing strategies. Such a body should give special attention to the difficulty of opening new markets; more funds should be allocated when the market is distant and when it requires the knowledge of difficult foreign languages or unfamiliar societies. User fees might be charged on the basis of ability to pay. While traditional markets should be maintained, greater efforts should be deployed to seek out new markets aggressively.

Trade with the United States is vital to Canada's prosperity. It accounted for over 80% of Canada's total merchandise exports and 67% of total imports in 1993. The Canada-U.S. automotive trade alone

amounts to \$40 billion per year, or twice Canada's trade with Europe. When the Free Trade Agreement (FTA) was negotiated, the Canadian objective was not only a rules-based trading relationship, but an arrangement based on "national treatment", which would ensure that Canadian enterprises doing business in the United States would be treated like American businesses, and vice versa, and would, therefore, be free of being accused of dumping. The Americans refused "national treatment", however, and Canada settled instead for a dispute settlement mechanism to deal with anti-dumping and countervail actions originating under the two countries' trade laws. There was also agreement to negotiate a subsidies code (later set aside during the NAFTA negotiations but revived by the present Canadian government) and an anti-dumping code. There was consequently a reasonable expectation that anti-dumping and countervail actions would not disrupt the free flow of trade between the two countries. The trouble is that this trade has been subjected repeatedly to protectionist measures under U.S. trade remedy laws, to the point that it has been characterized by many Canadians as "harassment". More antidumping investigations were initiated in 1992 and 1993 than in any other two-year period. This is not the "level playing field" we expected.

The government can and should continue to push for subsidies and antidumping codes in the working groups set up to negotiate these matters by 1996. It can also pursue the idea of a set of common rules, notably in the areas of competition policy and law, to replace the current trade remedy laws of the NAFTA members. Furthermore, Canada can seek support for this approach in multilateral fora such as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the new World Trade Organization (WTO), which will eventually have to address these questions. If all else fails, the government could consider actions that might make the United States reconsider its stand. In addition to responding firmly to threats against Canadian exports, the government could put in place a process for careful monitoring of the trade agreement, indicating its intention to review all of its options if the working group process does not succeed. The parliamentary committees on foreign affairs of both houses could assist in giving public

weight to this ongoing scrutiny and review process. A further alternative could be to initiate trade negotiations with non-NAFTA countries in Latin America and Southeast Asia.

Another area of potential trouble is cultural policy, notwithstanding that culture and cultural industries were expressly exempted from the provisions of the FTA under paragraph 1 of Article 2005. Annex 2106 of the NAFTA grandfathers this exemption. At the same time, as pointed out to the Committee by John Ralston Saul, the exemption affirmed in the FTA's Article 2005, and carried over into the NAFTA, is immediately followed by a second clause which appears in some ways to nullify that protection, by stating: "... a Party may take measures of equivalent commercial effect in response to actions that would have been inconsistent with this Agreement but for paragraph 1." In effect, this might be interpreted as saying that retaliatory measures by the United States would be permitted if the Canadian government or a provincial government implemented policies in support of Canadian culture which in the American view would reduce the opportunities for them to do business in Canada. The Canadian case for an effective exemption may have been strengthened multilaterally by the maintenance of certain cultural prerogatives by countries as part of the final negotiations of the Uruguay Round. It is the Committee's view that Canada should exercise fully its cultural sovereignty and that culture and cultural enterprises are expressly exempt without penalty under the FTA and NAFTA.

To strengthen Canada's position in the North American context, the Committee recommends that:

Canada should insist that the trilateral dispute-settlement process be fairly applied, and should continue to push aggressively for the successful completion of the negotiations on subsidies and antidumping codes in NAFTA, by 1996, as originally foreseen, with the aim of adopting common rules to replace the current trade remedy laws of the NAFTA members;

if these negotiations are unsuccessful, the Canadian Government should review its options;

the government should in addition make clear that the cultural exemption provision of NAFTA should not be interpreted in a way that may be prejudicial to the concerns of Canada's cultural communities;

the government should also seek wider support in multilateral forums for generally accepted codes which would establish a better and fairer common law of trade in these areas.

The Longer Term Trade and Investment Agenda

For the government's longer term agenda we see two fundamental items of business: reaffirming the priority of a liberal, multilateral rules-based economic order; and creating and promoting an international orientation for Canadian business. Both must be tackled without delay and maintained as a priority over the long term if the future well-being of Canadians, and Canada's economic role in the world, are to be preserved. Both flow from the immediate problems we have examined.

A rules-based multilateral system remains the best protection for Canada against being side-swiped by the "big boys on the block". Specifically, it offers a way of restraining the United States, and of enhancing Canada's bargaining power in its unequal relationship with its neighbour. More generally, a rules-based multilateral economic order offers the surest way to achieve the optimum allocation of resources world-wide. It is indeed the only way to ensure that the benefits of trade and capital formation, with their accompanying technological spin-offs, reach the poorer parts of the world. Needless to say, the barriers that rich countries like Canada have erected against the exports of developing countries have done nothing to further that objective. This is an area in which, as the North-South Institute argued persuasively, more could be done to liberalize access of developing countries to Canadian markets as a development tool.

Another feature of globalization — the growing mobility of capital — has important implications for such matters as environmental and labour

standards and social services. These are public policies and programs that cost governments and taxpayers money and that thus enter into commercial calculations of the cost of doing business. Other things being equal, capital is likely to go where such costs are lowest. It is in multilateral institutions and negotiations that such concerns can be brought forward, and efforts made to moderate this natural "race to the bottom". The aim instead should be to work towards a gradual movement of policies and standards in an upward direction (not necessarily towards complete harmonization or convergence), and to do so in the least trade-restricting manner possible so as to avoid creating new pretexts for protectionism.

A rules-based multilateral system remains the best protection for Canada...

It is far from clear what shape the new multilateral order will take in the field of trade and investment. At the last G-7 summit meeting in Naples the United States made the welcome proposal that its members, fresh from the success of the Uruguay Round, undertake a further track of trade liberalization among themselves (the "Open Markets 2000" proposal) thereby initiating an "Uruguay plus" round. The G-7 agreed only to a much weaker formula of continuing the "momentum" of liberalization. At the same time, there is considerable debate about the future agenda of the new WTO as and when it is established (it is scheduled to supersede the GATT next year). It will presumably deal with tariff reductions and the questions of trade remedies and competition policy; but how will it deal with other items of unfinished business, including further reduction in agricultural export subsidies, government procurement, environmental and labour standards, and the question of new members? In this latter connection, the main candidate is China, which has been negotiating to rejoin GATT as a developing country, but which is being asked to fulfil all GATT conditions, including bringing its tariffs and trade practices into line with GATT provisions, plus meeting acceptable labour standards. These are among the issues on which Canada must prepare positions for the meeting of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

Forum in Jakarta in November, and the Miami "Americas Summit" of all democratic leaders of the Western Hemisphere in December.

To enhance Canada's long-term trading position globally, the Committee recommends that:

the government should reaffirm the principle of a rules-based multilateral system as the preferred option for Canadian trade policy, should ensure that existing bilateral and regional trading arrangements are complementary to multilateral objectives, and should carefully consider the implications for present and future multilateral trading arrangements of entering into any new bilateral or regional negotiations;

Canada should work with others to ensure that the new World Trade Organization (WTO) operates in a way that is genuinely universal and multilateral, with the widest possible membership consistent with generally accepted standards;

Canada should urge that the WTO give early attention to such items as agricultural export subsidies, the environment and labour standards, and above all the general question of trade remedies, and the particular question of the worrisome proliferation of antidumping actions;

Canada should take advantage of opportunities in all forums to pursue the principle of broader rules-based trade liberalization.

While emphasizing the essential importance of multilateralism, we must at the same time recognize the growing reality of regionalism, for Canada is involved in a process of economic integration in North America and regional pressures are bound to become stronger in the Western hemisphere. This trend received its original impetus from the absence of the service sector from GATT negotiations (before the Uruguay Round) and the desire of the United States, the European Union

and other industrialized countries to get at trade and services and access to service markets through foreign direct investment. Regional arrangements like Europe 1992, the EC-EFTA Agreement, the Australian-New Zealand Agreement and NAFTA followed, and influenced the GATT agenda. That also led snowball-like to new negotiating items such as trade-related intellectual property rights (TRIPs) and trade-related investment measures (TRIMs).

In the Americas regional groupings have multiplied (MERCOSUR, CARICOM, the Andean Group and the group of three) as countries have realized the potential for economic growth inherent in the mutual opening of markets among neighbouring or like-minded countries. Meanwhile, the question arises whether NAFTA should remain restricted to Canada, Mexico and the United States, whether it should be expanded to include other countries of the Americas, or even the Pacific Rim, or whether members of NAFTA should negotiate their own bilateral trade agreements with non-members. In line with our recommended emphasis on multilateralism, it would clearly be preferable if regional free trade were expanded by way of accession of new members to NAFTA. Otherwise the hemisphere might become a patchwork of bilateral arrangements, perhaps inviting new U.S. demands, and the gains achieved through NAFTA — the dispute settlement mechanism and the side agreements on environmental and labour standards — might be undermined. On the other hand, NAFTA itself will remain to a considerable extent in practice a "hub and spoke" arrangement as long as the Canada-Mexico side of the triangle is so weak. Moreover, Mexico is now growing rapidly. But at the same time, Mexico has already been pursuing limited bilateral agreements with several other Latin American countries, and there is nothing to stop the United States doing the same, if it decides it is in its interest to do so. Consequently, Canada should not foreclose any of its own trade options, and should pursue bilateral opportunities to strengthen trade ties in the Americas, but within a context of "open regionalism".

Given Canada's involvement in regional trade, the Committee recommends that Canada should follow a two-track policy of supporting

the expansion of NAFTA through the accession of new members, and at the same time strengthening its political and economic presence in Latin America and developing trade relations with Mexico and with other selected trading partners.

Canada must also be an active player in the dynamic Asia-Pacific region. We must develop our strengths and think both in the short and long-term. As part of this effort, bilateral and multilateral economic and trade arrangements with countries in the Asia-Pacific region will need to be examined in the light of the major economic changes taking place. The Committee also recognizes that an increasingly important element in Canada's trade and economic relations with the Asia-Pacific region will be the development of new institutions such as the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Forum. APEC, like the region's explosive growth, is a relatively recent phenomenon. But since its creation five years ago, it has become the region's main forum for discussion of economic interdependence, the multilateral trading system, and the reduction of barriers to trade in goods, services and investment. It has also become a major vehicle for cooperation on sectoral issues, such as environmental protection. **We recommend that the government pursue trade opportunities actively in the Asia-Pacific region. Success will depend upon Canada's ability to achieve greater market access and to develop initiatives that result in the greatest comparative advantage to Canadian exporters.**

Creating and promoting an international orientation for business in Canada should in our opinion be a priority objective of both governments and the private sector in any longer term Canadian strategy to meet the challenges of globalization. Building such an orientation involves making awareness of foreign markets, and their related linguistic and cultural features, an integral part of business development, and specifically in regard to developing the potential of SMEs. It also involves investing in two closely related objectives:

- increasing the knowledge that foreigners have of Canada; and

- increasing the knowledge that Canadians have of the outside world.

Some knowledge will be transmitted through the market but it will not be enough nor properly distributed for Canada's long-term interests. Government assistance is called for in a number of areas, for example, to stimulate greater efforts in science and technology that will provide the knowledge basis for future international trade success. This is a key dimension that needs to be reflected more in Canada's trade representation. We heard compelling testimony from those engaged in education, research and development indicating their desire to become more involved in this effort.

Creating and promoting an international orientation for business in Canada should be a priority objective...

Another area to be strengthened is perhaps the most effective potential marketing tool of all: the diffusion of arts, culture and education, which can not only make Canada better known abroad and stimulate others to make themselves better known here, but can also generate a climate of mutual understanding and trust on which long-lasting commercial relations can be built. It is a well-tested practice that many of our competitors use to great advantage. There are numerous instruments available for such a policy. Canadian ministerial-level trade delegations could on occasion be accompanied by renowned artists or artistic groups whose reputation abroad is often greater than the members from government or business. Creative artists could be invited to participate in trade fairs abroad. Scholarships could be used to encourage the exchange of academics and students. Canadian colleges and universities could be encouraged to develop courses, workshops and other activities designed to teach Canadians about economic opportunities abroad (along the lines of a government sponsored program in Japan that brings students from TNCs to study there, with the guarantee that they will have a job with the sponsoring TNC upon graduation). There could also be closer cooperation between

Canadian cultural centres abroad and trade promotion programs.

As the Committee heard repeatedly, a frequent obstacle to exploring and penetrating foreign markets, especially for Canadians, is an insufficient attention to foreign languages and a lack of knowledge of foreign cultures. Yet Canada has a large and growing pool of people who are bilingual in English and French and who are familiar with a wide variety of other languages and cultures. More should be done to make use of that resource, and to promote the learning of foreign languages and cultures, especially in business schools and faculties of business management.

It goes without saying that a program to create and promote an international orientation for business in Canada must be built on a home base of arts, culture and education that is strong and vibrant, and an effective strategy for promoting those products abroad. The federal government can provide leadership, but the cooperation of the provinces is essential, given their areas of jurisdiction and their international activities in this field. We will deal in greater detail with this matter in Chapter 6. Here we wish to underline the importance of these elements for the strengthening of Canada's capacities as a truly international trading nation.

The Committee recommends that the government develop, as part of an overall integrated trade strategy, a long-term plan for creating and promoting an international orientation for business in Canada, in cooperation with interested provincial governments. Academic and cultural institutions, as well as the business community should also be involved in this strategy. We further recommend that the government seek a shared commitment with the provinces on a plan to create exchanges, scholarships and other programs designed to develop a new class of outward-looking Canadian entrepreneurs.

Trade Linkages

In contrast to the concept of non-discrimination, which since World War II has been embodied in the

"most favoured nation" (MFN) principle, the Committee has heard a large number of voices advocating that Canada and other countries should attach normative conditions to trading relationships — in effect, should discriminate in their trade against countries which violate human rights, are careless with the environment, abuse women and children, or suppress labour. The brief of the Canadian Labour Congress urged Canada to "incorporate workers' rights clauses in its bilateral trading arrangements and play a leading role in the promotion of a social or workers' rights clause in the new WTO". The joint submission by the labour development funds of four national unions called on Canada to "explore the options for attaching labour rights criteria to its provision of trade benefits to trading partners within the general system of preferences".

There are two sets of consideration here: short term, countries that behave in this way should feel the full weight of censure and action of the international community; longer term, trade, exchanges and dialogue will promote political reform and respect for human rights. Trade sanctions may be effective in certain cases against serious abuses, but only when applied by a decisive majority of the trading partners, as happened with South Africa. In general, however, we think that Canada can best influence other countries in a positive direction by dealing with them openly, by making our views known in a clear and frank way through dialogue. The messages we received from Amnesty International and other members of the Network on International Human Rights deserve serious consideration in this regard. There is a range of steps which can be taken short of punitive threats and sanctions. It is also important that we be consistent in the application of our principles, beginning by applying them at home. Moreover, working in concert with friends is always more effective than working alone.

As soon as the WTO is established, Canada should bring to that body's attention to not only the trade linkage issues mentioned above, but also the problems associated with trade and investment that arise when higher yields attract capital to places where there is little in the way of social or environmental programs. A *laissez-faire* approach to these matters would too easily permit an unfair

competitive advantage to countries that violate universal norms of human rights, make use of prison labour, subjugate women and children, and resist the introduction of international labour standards for which there is already a broad multilateral basis (e.g. through the International Labour Organization). An absence of good multilateral rules could lead to an erosion of programs crafted to improve the human condition, due simply to the pressures of trying to retain capital that would otherwise leave.

In the end, it is the very survival of our trading relationship that is at stake. For if countries do not respect the universal human rights of their citizens, there is reason to be uneasy about their respect for the rights of foreigners investing or trading with them.

Accordingly, the Committee, in agreement with the strongly-expressed values of Canadians, recommends that the Government of Canada should use whatever channels may be most effective to protest abuses of human rights, labour standards and/or environmental protection, whenever they occur, and should work closely wherever practical with other partners to bring about an amelioration of these situations in a manner compatible with the orderly evolution of a rules-based multilateral trading system. The use of trade sanctions in a multilateral context should be considered in appropriate circumstances.

International Finance

The international financial institutions (IFIs) — the International Monetary Fund (IMF) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) — that were created at Bretton Woods in 1944 and set up in the immediate post-war period, have evolved in unexpected ways over the last half century. Increasingly serious questions are being asked about the future of the system and the structures and roles of today's "family" of IFIs — the IMF, the World Bank Group, regional development banks, and the Bank for International Settlements (BIS). This is hardly surprising, since the global environment in which

they operate has been transformed, as we have already pointed out. Capital has become infinitely more mobile, growing interdependence has brought new pressures for international cooperation, multilateral institutions have multiplied, and governments have been joined by a variety of non-governmental actors on the international scene.

The IFIs have responded by adjusting their mandates. Most visibly, they have grown in size and organizational structure. The IBRD, which quickly shifted its focus from post-war Europe to the developing world, has become part of the current World Bank Group, which also includes the International Development Association, the International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency. We have heard numerous complaints about the IFIs. For many they have become bureaucratic and undemocratic behemoths which are not sufficiently accessible, open or accountable and which operate in a world of their own, largely insulated from competitive discipline and the concerns of ordinary people. In particular, there is dissatisfaction with the lack of sensitivity to such concerns and of public transparency in the procedures used to design and apply structural adjustment policies. Some of the criticism has been harsh, and reflects a loss of public confidence, which threatens to undermine Canadians' support for multilateral institutions generally. The North-South Institute reflected that concern in a detailed set of reform proposals which it submitted to the Committee. It mentioned the need to "curb administration costs, improve accountability structures, raise participation by developing countries, and promote pro-poor policies". (*Key Issues for Canada's Foreign Policy*, p. 25.) We agree that this is a matter that needs to be addressed as a priority.

The Bank and the Fund are of course accountable to their 170-plus member governments, but more specifically to the mostly richer and more powerful governments represented on their boards of governors. That accountability is not to parliaments directly, and even less therefore to citizens. The boards of governors operate on the basis of weighted voting corresponding to the contributions of the

respective countries to the organizations' working capital. However, the present allocation no longer corresponds to relative economic weight. There is also no doubt the accountability procedures have left something to be desired in the past, although the Bank and the Fund, to a lesser extent, have made serious efforts to improve them in recent years. These steps, such as the World Bank's Inspection Panel, should be encouraged and strengthened. Nevertheless, there is probably room for more transparency, and one way of achieving that would be for Canada's executive directors for the Bank and Fund, as well as the Regional Development Banks, to appear on a more regular basis, perhaps once a year, before the Foreign Affairs and Finance Committees of Parliament. More broadly, we think the time has come for a thorough review of all the activities of the IFIs, and of their respective roles in contributing to multilateral goals. Such a review should be open to all interested parties, governmental and non-governmental, and should make an effort to take into account the concerns of those affected by the IFIs' operations. We will have more to say below about proposals to reform the Bretton Woods system.

Another question that has been raised with the Committee is the relationship of the IFIs with the UN system. While the Bank and the Fund are formally part of that system, they are not subject to review by the Economic and Social Council or the General Assembly of the UN, the way the specialized agencies are, and this is a subject of complaint by some. On the other hand, it is questionable whether it would serve the interests of efficient and responsible management to subject the IFIs to UN direction, or whether it would merely tend to politicize their operations. We have no solution, but agree that better cooperation and coherence among UN agencies and those of the Bretton Woods system, including in future the WTO, is a desirable long-term goal. Proposals such as that of the North-South Institute for a "Global Economic Council" are at least worth exploring. As a respected middle power with a seat on all the IFI boards, Canada is well placed to put forward some creative ideas in this regard.

As already indicated, the question of reform of the Bretton Woods institutions has recently become

a lively subject of public debate. Originally the responsibilities assigned to the Bank and the Fund were quite different, though they were recognized as complementary and needed coordination. The Fund was assigned three basic responsibilities: to encourage countries to adopt currency convertibility; to coordinate a system of pegged but adjustable exchange rates; and to assist countries with temporary balance of payments difficulties. Over the years, it has shifted its support from fixed to flexible exchange rates. In dealing with ensuing financial crises, particularly in developing countries, the Fund has stressed the adoption, by members experiencing severe balance of payments difficulties, of stringent macroeconomic stabilization measures and longer term structural adjustment programs to deal with currency problems and capital flight among major impediments to restoring a country to financial health. The Bank's main responsibility was, and remains, the lending of funds to governments of developing countries that cannot borrow on the world capital market what they need. To ensure that the loans are repaid, the Bank has been increasingly drawn into reinforcing the Fund's disciplines, making a considerable proportion of its lending conditional on the adoption of structural adjustment programs. On a positive note, the Bank has been learning some hard lessons from this experience; while aid volumes have dropped, private capital flows to developing countries have recovered, and total financial resources reaching them have attained record levels.

We see a need to revisit these questions. Formally, the main difference of mandate between the Fund and the Bank has been that the former is called in to deal with financial emergencies, while the latter is mainly concerned with long-term development. On the basis of the views it has heard, however, the Committee believes that there should be a clearer distinction drawn between the functions of the Bank and the Fund, with the Fund refocussing more of its attention on surveillance of the fiscal performance of the G-7, and on the need for macroeconomic discipline and adjustments globally, not just by developing countries. The Bank, for its part, should continue to improve its capacity to take better account of social and environmental costs in designing structural

adjustment programs where these continue to be necessary. In that regard, it should take seriously the contribution of non-governmental organizations to issues of equitable, democratic and sustainable development. To reduce misunderstandings and mistrust, both institutions could benefit by becoming more accessible through dialogue and appeals mechanisms.

In Washington, the Committee heard as well about various proposals that have been made for institutional reform. These include: installation of a system of target zones for the exchange rates of major currencies, managed through the IMF; more extensive international cooperation to regulate and supervise financial markets, through the IMF; sharply expanded institutional arrangements regarding international direct investment, either through the WTO or a new World Investment Organization; and substantial expansion of the role of regional organizations (including APEC). Although some of these proposals, in particular the idea of target zones, may not prove feasible, they will have to be carefully analyzed in the lead-up to the next G-7 summit in Halifax.

Despite Canada's place as host of the next summit, there has been some suggestion that Canada has lost influence in the G-7. In the position paper prepared for the Committee, Sylvia Ostry attributed this suggestion to "Canada's limited economic performance and its limited presence in the global economy". For this reason she recommended that Canada should regain the initiative by launching a plan of incremental change in the G-7 consisting of: a comprehensive security agenda (aid, environment, trade/investment, defence, and economic policy coordination) for summits; links between the OECD, the Bank, the Fund and the WTO; a new approach to responsibility sharing and to assigning specific topics to specific countries; and a procedure to monitor performance by member countries, involving specialized ministers.

In addition, the Committee shares the view that the international financial and capital markets need some form of international supervision. The way they operate now, they are grossly destabilizing and totally beyond the capacity of governments to regulate. To resolve this increasingly serious

problem will require a high degree of coordination of national policies and agreement on the most appropriate institution to invest with responsibility in this field. The IMF is a possible candidate, provided it is reformed. Another possible measure would be a tax on foreign exchange transactions. We will not attempt here to assess the merits of these and other suggestions put forward in various forums, but we do believe it is in Canada's interest to enter this debate and to make its voice heard in the multilateral discussions which will be taking place on institutional reform and the strengthening of global economic "good governance".

Accordingly, **the Committee recommends that the government, in preparing its approach to the question of reform of the Bretton Woods system in the run-up to the Halifax summit of the G-7, should develop a strategy, involving the World Trade Organization and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) as well as the international financial institutions, designed to maintain a proactive Canadian role in working toward a rules-based global economy. This strategy should be tabled in Parliament and considered by the appropriate standing committees.**

The Committee recommends further that any review of the operations of the international financial institutions should be comprehensive and should include the question of a clear division of labour between the World Bank and the Fund, as well as their relations with other institutions such as the regional development banks. The review should focus particular attention on making their operations more efficient, transparent, accountable and responsive to issues of human rights, social equity, environmental sustainability and public input. To strengthen this process for Canadians, the Committee recommends that the responsible Canadian ministers as well as Canada's executive directors of the Bank and the Fund and the regional development banks be invited to appear once a year before the parliamentary committees on foreign affairs and finance to report on the activities of these institutions.

Finally, the Committee also wishes to respond briefly to the large amount of testimony on the issue

of developing country debt. Several parliamentary committee reports in both Houses have explored this question since the previous foreign policy review, the last in 1990. As we noted earlier, there has been a strong recovery in private capital flows to developing countries in recent years. The financial picture is brighter for most countries outside Africa. However, we acknowledge that the accumulated stock of debt is enormous, and that for some low-income countries, notably in Sub-Saharan Africa, the debt crisis is far from over. These are also countries which may benefit least

from global trade liberalization and which are afflicted by many other problems.

While Canada has already responded with some positive debt relief measures, the Committee concludes that consideration should be given to further measures, bilateral and multilateral, to alleviate the continuing debt crisis of the poorest countries, notably in Sub-Saharan Africa. Such measures should not, however, be at the expense of funds for long-term development aid.

CHAPTER 4

SHARING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Canadians care deeply about the environment. It touches at the heart of our identity, our relationship with a vast landscape, our traditional reliance on a resource-based economy, and in many respects our way of life.

The Committee heard a lot about the importance of sustainable development. From northern communities, the Committee received disturbing evidence on the rise of health problems from transboundary pollution. Wrenching testimony on the state of the oceans and high seas fisheries made a lasting impression. For many of the witnesses who appeared before the Committee, it was increasingly apparent that environmental impacts were reaching a global scale and affecting the lifestyles, well-being and future prospects of all Canadians. The holes rent in the ozone layer, growing evidence of climate change from greenhouse gases, the pollution of our land, waters and skies, and the accelerated destruction of biodiversity and key ecosystems, are compelling an awareness of the international dimensions of our everyday lives.

The Committee is convinced that sustainable development is of key importance as an overarching foreign policy theme.

There is ample evidence that the general goal of sustainable development — “meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs” — is now firmly rooted in the Canadian consciousness. The special attachment of Canadians to sustainable development has been shaped by many factors: our sometimes checkered experience in managing one of the world’s largest natural resources bases; our longstanding efforts to promote solutions to transboundary problems such as acid rain and the

clean-up of the Great Lakes, our role in building an international consensus on environment and development; the dynamic work of hundreds of Canadian non-governmental organizations world-wide; the international contributions of writers and broadcasters such as Farley Mowat and David Suzuki; and the leadership of individual Canadians such as Maurice Strong, Jim MacNeill and Elizabeth Dowdeswell. The Committee sensed — from youth groups, environmental organizations, communities and business associations — that protecting the environment was an expression of our fundamental values. We were struck by the degree of consensus across different sectors of society on the importance of integrating environmental sustainability with economic and social decisions, and the potential this had to unify Canadians in a common cause.

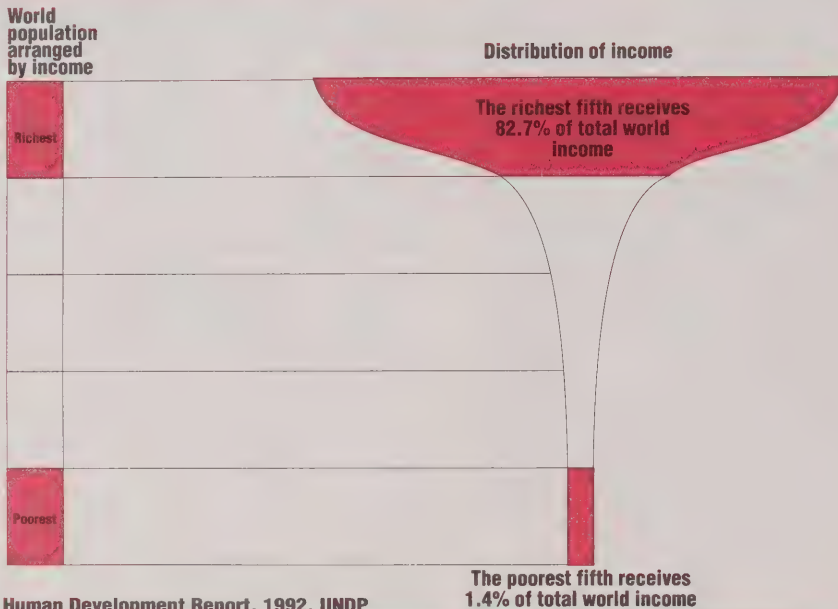
The stakes are clear. As Jim MacNeill described to us in Winnipeg, the world is still rushing headlong away from environmental sustainability. Our societies are being maintained only through the exhaustion of a one-time inheritance of natural resources. Population pressures, mass poverty and pollution are no longer local phenomena. They cross borders and threaten our security, our health and our economic prospects. Eco-disasters like the Exxon Valdez, Chernobyl and Bhopal are now household words. The burning of the rainforests is etched in the minds of even the very young. The political and strategic impact of security threats caused by environmental breakdown constitutes an important foreign policy issue.

Canadians recognize that sustainability must involve collective responsibility. We can no longer protect our environment, our livelihood and our well-being without international cooperation. Conversely, we cannot be effective unless we tackle the challenges of sustainable development at home. We are still faced with a situation where 20% of the world’s population consumes 80% of the

world's resources. We cannot push for international reductions in greenhouse gases while doing nothing about our toxic emissions in Canada. This is not only a question of credibility or mortgaging our future. More and more decisions about what we produce, how we produce it and what we can trade are being governed by international decision

making. Our forest industries know this only too well. There is an urgent need to develop common rules on trade and the environment, in order to moderate the natural "race to the bottom" that we talked about in Chapter 3 and to protect Canada against the tendency to use the environment as a pretext for erecting protectionist trade barriers.

Global Distribution of Income



The Conference Board of Canada talked about sustainable development as a great challenge, but also a great opportunity. There was broad support for the positive relationship to be developed between the environment and the economy. More and more business leaders are persuaded that Canadian excellence in environmental technology and the perception of Canada as a leader in this area can open new markets for Canadians and can play a key role in our competitiveness. The National Roundtable on the Environment and the Economy captured a conviction shared by all members of the Committee:

By focusing on the mutually rewarding relationship between the economy and the environment, sustainable development can thus orient foreign policy toward maximizing job creation at home, while expressing Canadians' profound sense of community and custodianship vis-à-vis the outside world.

We are encouraged by recent plans to promote Canada's environmental industry at the international level.

As environmental impacts reach a global scale, we know that the efforts of one country, acting alone, can do little to help. In the wake of the 1992

Earth Summit in Brazil, the basics of an international system of rules and institutions on sustainable development are beginning to emerge. Global conventions on ozone, biodiversity, climate change and toxic waste are now joining a growing body of international agreements on environment and development. Progress is being made even in sensitive areas such as population, as evidenced by the recent population conference in Cairo. International commitment has flagged however since the high point of the Earth Summit. There is an urgent need to regain political momentum if further progress is to be made. We need to take full advantage of upcoming multilateral negotiations such as the UN Social Summit and the UN Women's Conference in Beijing.

Sylvia Ostry of the University of Toronto described sustainable development as "the most important transformative question in this century" (6:8). In its brief to the Committee, the National Roundtable on the Environment and the Economy stated that:

[Canada] needs a thematic focus, and philosophical basis, to identify new opportunities and direct the difficult choices to be made. The concept of sustainable development provides such a focus and foundation. It offers an integrating purpose, backed by popular appeal and national power, to define Canadian foreign policy in the 1990s.

The Committee is convinced that sustainable development is of key importance as an overarching foreign policy theme. In our view, all major aspects of foreign policy come into play. Sustainable development is important to the well-being of individual Canadians, and to our national, regional and global security. It is fundamentally linked to our trade and economic relations. It is part of the identity that we project abroad. It is the basis for our development cooperation.

Roundtables and other consultative mechanisms have demonstrated that the interests of business, governments, indigenous groups and NGOs can be bridged. We must build on these coalitions and ensure that talk shifts to concerted action. Sustainable development is sparking new

alliances and new approaches to common problems. This is especially important at a time when fiscal pressures are at odds with the growing costs of meeting Canada's international environmental obligations.

The Committee believes that we need to maintain a proactive approach to sustainable development in our foreign policy. We recommend the following items be included on the foreign policy agenda:

- (a) To strengthen the capacity of bilateral, regional and multilateral institutions to address sustainable development, and to make these institutions more efficient and accountable.
- (b) To strengthen the linkage between trade and sustainable development through the World Trade Organization. We are confident that clear international standards and accepted rules can make a significant contribution to sustainable development while minimizing the current tendency to use the environment as an excuse to erect protectionist trade barriers. The International Institute for Sustainable Development has produced a useful set of principles to guide further work in this area.
- (c) To foster mechanisms to ensure the close coordination of domestic and international policies on sustainable development, including the development of action-oriented consultative mechanisms with stakeholders.
- (d) To accord priority status to the implementation of the environmental industries strategy.
- (e) To pursue the sustainable development agenda agreed at the Earth Summit in Rio, including the implementation of global environment conventions and the development of further agreements related to forestry, fisheries and the circumpolar region.

- (f) **To ensure that relevant foreign policies are assessed for their potential impact on sustainable development.**
- (g) **To address the linkages between sustainable development, poverty, democracy and governance.**

Working from the position that the principles underlying foreign policy should be practised at home, we turn in the next two sections to policies related to the oceans and the arctic.

Oceans Policy

The Committee was in complete agreement with the assertion of Dr. Edgar Gold, Executive Director of the Oceans Institute of Canada, that Canada has

"a vital interest in maritime waters and the law of the sea... due to our own natural characteristics... We have the longest coastline of any nation, the second largest continental shelf, an arctic archipelago, and very large coastal populations in areas very vulnerable to pollution and mismanagement. ...a major fishing nation dependent on cooperation with distant-water fishing fleets. We are a mineral producing nation affected by competition from the exploration of seabed resources and we are also very much a trading nation dependent on the sea for transport of goods." (15:19)

Members who visited Newfoundland could see for themselves how imprudent management in the past by all concerned with the cod fishery was threatening, not only the livelihood of residents of the island, but also the traditional lifestyle and the distinctive culture that has developed there.

The grave situation facing the fishery on the East Coast results in large measure from a failure to apply the principles of sustainable development. Overfishing for cod and flounder, resulting from excessive quotas, provoked in part by over capitalization of the Canadian fishing fleet and excessive processing capacity has been a major cause of the crisis. Of undetermined importance have been changes in the temperature and salinity of these waters — for reasons that scientists are not agreed upon — as well as the ban on seal hunting.

Some alleviation of the situation might be derived from active pursuit of underutilized species for export to new markets abroad.

While Canada exercises jurisdiction in the 200-mile fishery zone, the situation with the northern cod and flounder fisheries has been complicated by the habit of these two species to migrate beyond the 200-mile zone to the Nose and Tail of the Grand Bank. With the closing of fishing for these species within the 200-mile zone, many foreign vessels have moved to the Nose and Tail.

To protect these straddling stocks, as they are known in the industry, earlier this year Canada passed the *Coastal Fisheries Protection Act*, under which the government asserted the right to exercise jurisdiction for conservation purposes and enforce a ban on fishing on the Nose and Tail beyond the 200-mile zone.

While the European Union members of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) agreed to the unilateral moratorium on fishing on the Nose and Tail, Canada's action has been criticized in those countries as an exercise in "creeping jurisdiction". To protect ourselves from the criticism that this is a self-interested action, we believe that the government should continue its efforts, both bilaterally and through the United Nations, to get international agreement to assign to coastal states responsibility to protect straddling stocks. There are a number of other coastal states in a similar position to Canada.

Canada took a lead in the drafting of the Third United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS III) and the earlier conventions on the Law of the Sea. Our failure to ratify during the decade since the Convention was signed can be perceived as evidence of a lack of commitment to international law in this area and therefore raises questions about our motives in proclaiming the *Coastal Fisheries Protection Act*. More specifically, if Canada ratifies UNCLOS III, it would strengthen our case because we could then argue that we had acted because Canada was faced with a special situation that had not been fully covered under Part VII of the Convention. Articles 118 and 119 of Part VII do, however, provide broad justification for establishing "other conservation measures" designed to "produce the maximum sustainable

yield". Finally, the Committee has throughout its report stressed the importance for Canada of seeking to extend international law and we see no reason for making an exception in this area.

The Committee recommends that Canada ratify UNCLOS III (United Nations Convention III on the Law of the Sea) without further delay.

Canada is also engaged in a fisheries dispute on the West Coast, in this instance with the United States over interceptions by American fishermen of salmon hatched in Canadian rivers. The Committee has no intention of offering advice on how to pursue negotiations with the Americans in this West Coast dispute other than to assert that actions taken by Canada on the West and East coasts should be consistent with sound principles of conservation and sustained development.

Witnesses appearing before the Committee were divided as to whether NAFO was an effective forum for reaching agreement with other nations fishing in the North-West Atlantic. Those who expressed reservations about its utility pointed to the lack of a dispute settlement procedure and the fact that it lacks an enforcement mechanism, since its conclusions only have the force of recommendations to member states. We have concluded that it is important to participate actively in an organization that includes the principal countries fishing off the coast of Newfoundland, (unfortunately not the United States) and one which has for the second year endorsed a moratorium on fishing for cod and flounder on the Nose and Tail. **The Committee recommends that Canada continue to participate actively in the North-West Atlantic Fisheries Organization and work to strengthen its effectiveness.**

In conclusion, **we suggest that technical cooperation in oceans management should be developed as an important activity for Canadian aid.** In the Committee's view, this is a natural consequence of our experience in this field (often learned the hard way), our own concern for oceans policy, and the potential for assisting Third World coastal states to develop a resource so clearly capable of sustainable development.

Arctic Policy

The end of the Cold War has opened up possibilities for cooperation among the countries of the arctic region that did not previously exist. For the first time it has become possible to think in circumpolar terms, of East-West collaboration among northern countries and peoples sharing similar experiences and challenges. In Yellowknife we were told of plans to open an office of the Northwest Territories government in Yakutsk (a city in northern Russia over 6000 km from Moscow), concrete evidence of new relationships that are developing in the Arctic.

Important preliminary work has been undertaken in recent years by the Inuit Circumpolar Conference, which has been developing cooperative programs in the areas of agriculture, health and education. More generally, the Committee heard impressive testimony from indigenous peoples' organizations confirming their desire to play a stronger role in developing, in particular, the northern dimension of Canada's international policies.

As a result of the enhanced prospects, a proposal has surfaced to form an Arctic Council that would build on the success of the Inuit Circumpolar Conference and comprise all of the countries facing the Arctic ocean, namely Canada, Greenland (through Denmark), Iceland, Norway, Sweden, Finland, Russia and the United States. The initial area for its work, and the one which gives urgency to its formation, is the environment. The unusually fragile ecosystem is already being threatened by airborne pollution carried from Europe and Russia, which takes the form of Arctic haze. Potentially more serious is the dumping over the years by the former Soviet government of radioactive waste and even parts of reactors into the rivers that drain into the arctic and into the ocean directly. Canada should continue to press the United States to join the Council, whose main work initially would be to develop uniform policies and programs for addressing the threats to the environment.

We recommend that the government work urgently with other states to establish the Arctic Council. One of the first priorities of the Council

should be to deal with threats to the Arctic environment.

The government has appointed Mary May Simon, the founder of the Inuit Circumpolar Conference, as Circumpolar Ambassador. The Committee approves this appointment. Ambassador Simon should be well placed to reinforce Canadian sovereignty over Arctic waters and to develop cooperative relations among the countries in the region, which should include the promotion of circumpolar trade.

The indigenous peoples of the Canadian North face a special problem as a result of actions by the European Union and the United States; specifically the European Union has banned the import of furs of wild animals because of objections to leg-hold

traps and the United States has enacted the *Marine Mammals Protection Act* with similar effect. In addition the *Migratory Birds Convention*, to which Canada and the United States are both parties, was also a subject of complaint. Representatives of indigenous peoples told the Committee that these measures had affected them, reducing the income that they could earn from furs as well as limiting their capacity to live off the land. We believe that exploring the possibility of securing relief for aboriginal peoples from these measures could be an early task of the Circumpolar Ambassador. We also suggest that Canadian Parliamentarians participating in meetings with representatives of the European Parliament and in meetings of the Canada-US Inter-Parliamentary Group should pursue these matters with their colleagues.

CHAPTER 5

REFORMING INTERNATIONAL ASSISTANCE

Few subjects in the Committee's testimony penetrated as deeply into the hearts and minds of Canadians as international assistance. Throughout the hearings in Ottawa, and wherever Members travelled across the country, witnesses told us in plain language and with conviction that it was important for Canada to help the poorest people in the world; for some, it was Canada's single most important task abroad.

During the course of the hearings, we came to realize that to a unique degree the aid program expresses the values and ideals of Canadians — the bright side of our national character. Together with peacekeeping, development assistance reflects the elementary and intertwined human concerns for global justice and peace.

The testimony described profound changes at work in the developing world, and the corresponding need to re-examine traditional approaches to development problems. The divide between rich North and poor South is becoming less distinct and therefore less useful as a guide to policy. Some countries in the North (including several countries of Eastern Europe and the former Soviet Union) are in very bad shape. Some in the South are now drivers of the global economy, while others are sliding backwards into deeper poverty and disorder. Countries of Asia and Latin America are important new markets for Canada but also tough new competitors in the global economy. In this context, aid policy is only one element in complex relations involving humanitarian concerns as well as mutual and competing interests.

The international development agenda used to be about what developed countries could do for developing countries. This is now becoming the global sustainable development agenda — what we all must do to enhance our common security. Reflecting a widespread sentiment, Arthur Hanson

of the International Institute for Sustainable Development stated:

The need is for a new kind of sharing. A recognition of the inability of any single nation, or group of nations, to solve global environment and development concerns. And a need to develop much more robust institutional responses on the part of governments, the private sector and peoples' organizations.

This leads us to the review of the Canadian aid program. It is our view that Canadian development assistance is a source of national pride and enjoys general public support. We were told by Bernard Wood of the OECD that Canada is ranked highly among donor countries for the overall coherence, impact and clarity of its aid program. On the other hand, we heard criticism of the Canadian International Development Agency (CIDA) from some NGOs and members of the aid community. They found CIDA to be excessively bureaucratic and plodding; to be promoting structural adjustment policies that seemed to hurt the poor; to be confusing development objectives with Canada's trade interests; and to be straying far from the stated objectives of the aid program.

The primary aim of this chapter is not to grade CIDA's past performance, but to suggest ways of restoring a clearer sense of purpose to the Canadian aid program, and to reinforce the public view of a compelling cause which continues to deserve support.

With respect to CIDA, the work that needs to be done now is political, and involves clarifying the purpose and sharpening the focus rather than restructuring or changing administration. If reorganization were the solution, CIDA would have been saved many times over. More generally, the Committee believes that there are six practical steps, based on the testimony we have received, that need to be taken to help project CIDA's mission

into the 21st century. They are to clarify the mandate, distinguish between aid and trade, target assistance, reform conditionality, improve results and stabilize finances. We will discuss each of these in turn.

Step One — Clarify the Mandate

At the Roundtable on Development Assistance, Phillip Rawkins stated:

the single most important thing the Committee can contribute would be a recognition that for the Canadian development assistance program to operate effectively, it needs a clear, tight and precise mandate. (4:16)

In general, we agree with those sentiments, although the tightness and precision of the mandate has to be calibrated with the complexity and changeability of the world in mind. CIDA's mandate currently consists of a multiple overlay of principles, policies and program priorities. In past years, the emphasis has been on poverty alleviation, structural adjustment, the participation of women, environmentally sound development, food security and energy availability. More recently, CIDA has shifted to an integrated focus on environmental, political, economic, social and cultural sustainability.

Help for those most in need expresses the basic moral vision of aid.

If mandate is understood to consist of a combination of fundamental principles and well defined priorities, then the Committee is convinced that clarifying CIDA's mandate is the first and single most important step towards strengthening the aid program. As the OECD has pointed out, the legitimacy of Official Development Assistance (ODA) is dependent on the clarity of the goals, the integrity of the means and the capacity to demonstrate results.

To clarify CIDA's mandate, we begin by reaffirming the central principle of the development charter, namely support to the poorest people of the world. There are attractive alternatives to this

principle which would better reflect Canada's immediate self-interests but they lack an essential ingredient — credibility. As repeated public opinion polls have shown, the self-interested justifications for aid (e.g. trade promotion) have never cut much ice with Canadians. Help for those most in need expresses the basic moral vision of aid and corresponds closely to what the vast majority of Canadians think development assistance is all about.

Accordingly, **the Committee affirms that the primary purpose of Canadian Official Development Assistance is to reduce poverty by providing effective assistance to the poorest people, in those countries that most need and can use our help.**

This statement of purpose introduces three elements that relate to targeting: a) the focus on the poorest people; b) the selection of countries based on need, which in our view should reflect broader measures than simply per capita GNP; and c) the proviso that countries must have a minimum absorptive capacity for Canadian assistance.

There are of course many ways of giving expression to a purpose as broad as poverty reduction. The submission of the North-South Institute began with a reminder that "the concept of poverty has been recognized to be much more complex, requiring a broad array of strategies for its alleviation". We should not imagine that there is a single or a simple strategy for helping the poor. And we need to keep in mind that most of the world's poorest people do not reside in countries classified as least-developed. Nonetheless, over the past forty years of trial and error, lessons have been learned that help us to distinguish between what the President of CIDA has called "the spring catalogue and the fall catalogue of issues" (i.e. fads) and issues of enduring importance. There is now an unprecedented degree of consensus on what makes good development policy.

Taking into account much of the testimony it has received, **the Committee recommends that the Canadian aid program apply sustainable development as its basic policy framework, with a primary focus on the development of the human potential.** Such a focus derives from two of the main lessons of development: first, that it must

concentrate on human endowments and well-being; and second, that it must be self-sustaining. The program should be designed to help people help themselves and must be undertaken as a true partnership based on local consensus.

It is generally understood that sustainable development cannot be achieved without:

basic services such as health, education, nutrition and shelter;

adequate levels of physical infrastructure;

equitable access to resources and a broad commitment to their sustainability;

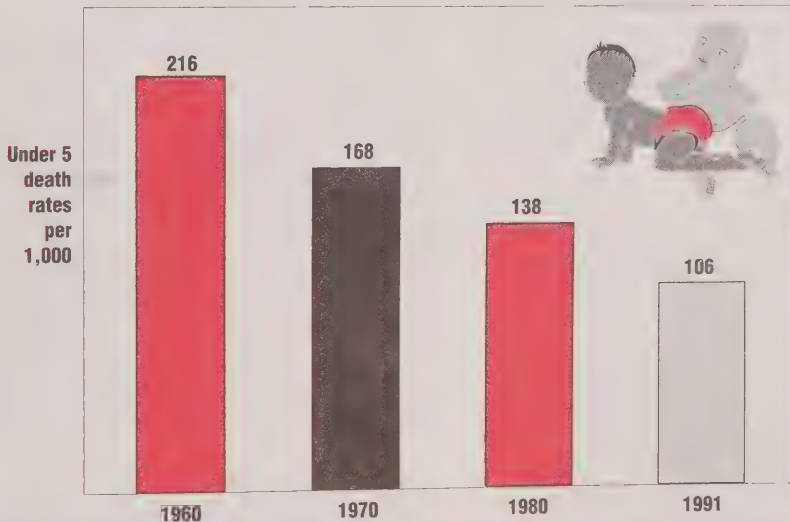
a basic legal and institutional framework for human rights, democratic development and good government; and

access to sustainable employment and incomes.

With this in mind, the Committee has turned to the question of program priorities. Given limited resources, we must guard against spreading ourselves too thinly. CIDA's current policy framework captures the essence of sustainable development but without a clear focus on those areas of special emphasis that may be most appropriate for Canada to undertake. The Committee believes that the highest priority should be assigned to the following six program areas, bearing in mind that effective development assistance must involve a focus on sound public policies, capable institutions and adequate service delivery:

Basic Human Needs

Reduction in Child Death Rates



Source: The Progress of Nations, 1993

Basic Human Needs. The Committee heard recommendations that the bulk of ODA should be directed to basic human needs. The Committee agrees that greater emphasis should be paid to primary health care, basic education, nutrition, shelter, water and sanitation, with special attention paid to disabled and vulnerable groups. At the same time, the Committee recognizes that there is no silver bullet like "education for women" or "water and sanitation". Interventions at the micro level are important, but if commodity prices plunge, inflation spins out of control, public finances collapse or natural resources degrade, then much that has been done will be wasted. **Compared to the current total of less than 20%, the Committee recommends that support for basic human needs should account for a minimum of 25% of ODA.**

Human Rights, Good Governance and Democratic Development. The problem of poverty and unsustainable development is inextricably tied to the issue of empowerment. Unless and until people have the opportunity to participate actively in the decision making of development, they will remain marginalized. Particular attention should be paid to the building of democratic institutions that have the capability of responding to rapidly changing civil societies throughout the world. The International Centre for Human Rights and Democratic Development has a strong role to play in this area in close coordination with CIDA, other government departments and NGOs.

The Participation of Women. Improving the status of women and ensuring they are equal partners in society are fundamental aspects of sustainable development. Supporting the participation of women includes targeted activities such as educating girls, providing reproductive health services, reforming legal systems and strengthening women's organizations. As well, measures should be taken in all program areas to involve women as decision-makers, participants and beneficiaries of development. There is clear evidence of the advantages that flow from improving the status of women, including increased family living standards, reduced fertility rates and stronger economic growth.

Environmental Sustainability. There is an intimate connection between the environment, poverty and democracy. The Committee wishes to single out the International Development Research Centre for its high quality work based on the agenda for sustainable development agreed at the Earth Summit in Rio. We believe that particular attention should be paid by CIDA to the oceans, transboundary environmental problems and renewable resources such as forestry, fisheries and fresh water. These are areas where Canadian capabilities are well suited to the needs of developing countries.

Private Sector Development. Human endowments such as health and education will mean little if there are no jobs or income. CIDA should help to strengthen the enabling environment for the development of the private sector in developing countries, and to support cooperatives, micro-enterprise programs such as those supported by the Grameen Bank, and small and medium-sized enterprises that have the greatest potential for creating jobs.

Public Participation. In the end, the sustainability of international development cooperation depends on something as intangible as human interest and understanding. Public participation remains an essential element in mobilizing a Canadian capacity and commitment to international development. To foster greater cooperation and understanding, CIDA should increase the resources it devotes to scholarships and exchange programs (including programs such as Canada World Youth).

In summary, the Committee recommends these six program priorities for Canada's Official Development Assistance: basic human needs; human rights, good governance and democratic development; the participation of women; environmental sustainability; private sector development; and public participation.

This brings us to the last of the basic elements we believe are essential to the clarification of CIDA's mandate — legislative enactment. There are two sides to this question. Against legislation is the risk that it would lessen adaptability and flexibility in CIDA, qualities that are essential in the fast changing world of the nineties. As well, it is

possible that many of the benefits of a legislated mandate — greater transparency, for instance — could be achieved effectively through other means, including an enhanced role for Parliament. In favour of legislation is the fact that effective adaptation can only take place within a framework of common and sustainable purpose, precisely what has been lacking to date. The Committee sees legislation as both holding CIDA to account and protecting Canadian ODA from random and wayward influences.

By legislative mandate, the Committee does not mean that every detail of Canadian ODA and CIDA operations should be spelled out: that *would* be a straitjacket. Rather, the basic principles of the aid program should be expressed, and in language with which Canadians can identify. In addition to basic principles, the legislative mandate should also spell out the program priorities. CIDA and Canadian ODA in general need the stability which comes from knowing that the basic challenges will last beyond the “fall or spring catalogue”.

Accordingly, the Committee recommends that Parliament adopt legislation that spells out the basic principles to guide Canadian Official Development Assistance.

Finally, the Parliamentary mandate should be tended carefully by Parliament. **The Committee recommends that the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade or the Senate Foreign Affairs Committee hold regular reviews of Canadian ODA, including CIDA's performance, and that every effort be made to engage as many Canadians as possible in these reviews.** Global citizenship should not be confined to the few.

Step Two — Distinguish Between Aid and Trade

The Committee is persuaded that one of the strongest factors muddling the aid program is the blurring of the distinction between aid and trade promotion. We note the observation found in the 1993 Report of the Auditor General which followed

an in-depth review of CIDA bilateral programs in several South and Southeast Asian countries:

It is difficult for CIDA to concentrate on putting poverty first and encouraging self-reliance while, at the same time, it has commercial and political objectives that do not always lend themselves to dealing with poverty in a direct way and that encourage external dependency.

In making this point, the Auditor General was careful to acknowledge the government's right to set whatever objectives it wishes for the aid program, but warned that the number and variety of aid objectives can make it difficult for CIDA to plan and carry out its programs as effectively as it should.

A number of witnesses expressed concern about the CIDA Industrial Cooperation Program (CIDA INC). The stated objective of this program is to promote private sector development in developing countries through business linkages with the Canadian private sector. Witnesses were of the view, however, that this program had become little more than a trade promotion program for Canadian exports. In light of this, the Committee is convinced that it is necessary once again to affirm that the purpose of the Canadian aid program is *not* to promote Canadian trade.

The Committee recommends that any functions of CIDA found to be essentially Canadian trade promotion activities be transferred to the Department of Foreign Affairs and International Trade or to the Export Development Corporation where they belong.

In drawing a distinction between aid and trade, the Committee would also stress that CIDA should strive for the complementarity of the two when it fits the program priorities outlined previously. It is important to underline, in the first instance, the importance of policy changes in Canada to facilitate developing country exports. Beyond that, it is clear that specific measures in developing countries to enhance trade can often exert a strong positive impact on development. **It is entirely appropriate for the CIDA private sector development program (which we have recommended as a program priority) to encourage trading relations with Canada.**

This brings us to the related matter of aid tying (i.e. the requirement to source a portion of

procurement in the donor country), which also attracted widespread attention from witnesses. There are two sides to the question. On the one hand, there is substantial evidence that the practice of tying “costs” the recipient countries some 10 to 15% of the value of the aid, that it encourages external dependency and wastes money on high-priced help from donor countries. On the other hand, part of the purpose of the aid program is to build relations and understanding between peoples and countries, a result that is certainly encouraged by tying. Moreover, if Canada were to untie completely while other donors did not, Canadian assistance would probably flow to companies and experts in other rich countries, a result Canadians would not accept, to put it mildly.

In these circumstances, compromise is called for. The Committee is persuaded that there is additional room for untying, particularly for the benefit of the least developed countries. Accordingly, Canada should work within the OECD for the gradual elimination of tying by all donor countries.

The Committee affirms that it is not part of the mandate of CIDA to promote Canadian exports, although there are particular circumstances where aid and trade objectives are complementary. The Committee also recommends additional untying of Canadian aid, in concert with other donors. Specifically, the government should work through the Development Assistance Committee of the OECD to lower the proportion of tied aid to 20% by the year 2000.

Step Three — Reform Conditionality

No criticism of CIDA has been more bitter than the charge that in supporting structural adjustment lending, the Agency has betrayed the interests of the poorest countries and people. Many of the non-governmental organizations that appeared before the Committee cited this as the most glaring example of CIDA failing its mandate.

Beginning in the mid 1980s, Canada has used a substantial amount of its bilateral assistance to support structural adjustment programs which

had been negotiated by developing countries with the IMF and the World Bank. Typically, these programs involved large cuts in government spending through the elimination of subsidies, the reduction of services and the privatizing of public corporations. In effect, the adoption of programs like this became a precondition for considerable amounts of Canadian aid.

From the beginning, the policy has generated controversy. Critics argue that adjustment programs are brutally hard on the countries affected, and especially on vulnerable groups that depend on government subsidies and services. They also charge that more often than not the programs do not work. On the other hand, supporters argue that adjustment policies really do work in the long run, when properly applied. Many international witnesses who spoke in this vein, including the Finance Minister from Ghana, Kwesi Botchwey, talked as well about the lessons that have been learned in tailoring policy reform much more closely to local circumstances. André Martens noted that countries implementing structural adjustment programs generally have higher long-term GDP growth than other countries, but that in all countries, there are some groups that are worse off after economic restructuring. Enrique Iglesias of the Inter-American Development Bank argued that inflation — a chronic problem in Latin America — imposed a heavier burden on the poor and vulnerable groups by eroding their purchasing power.

In its submission to the Committee, the North-South Institute made a different point: that the reduction of poverty should be a central objective of structural adjustment programs, not just a compensatory concern. It recommends that poverty reduction and such related items as reduced government expenditures on the military, as well as transparent and accountable government, become key elements of Canada's own aid conditionality. The Committee agrees, while recognizing the need for guidelines on what constitutes excessive military expenditures.

The Committee is convinced that sound economic policies really do matter. This is an area in which the Committee believes there needs to be more complete information-sharing and the establishment of more constructive channels for

dialogue and regular communication. What is more important, in the Committee's view, is to press ahead with a progressive agenda on policy reform, not continually to fight old battles.

The Committee recommends that, in supporting structural adjustment programs, CIDA should pay special attention to their effects on the poor and to the provision of assistance to protect vulnerable groups. In addition, CIDA should broaden its own aid conditionality to include the reduction of excessive military expenditures and the increased transparency of government operations. CIDA should also press for the reform of structural adjustment programs so as to make poverty reduction a central objective of development.

The Committee agrees with the submission of the Canadian Council for International Cooperation that structural policy reforms cannot be simply a one-way street coming from the donors and imposing prescriptions from above and outside without the participation of groups within civil society affected by these policies. And in some areas — for example, continued trade protectionism by the North — the onus of adjustment is more on the donors' side. The Canadian Council for International Cooperation has called on Canada to enter into a "new relationship with developing countries through development pacts [that] would embody a sense of shared responsibility for problems and emphasize policy reciprocity".

We see merit in adopting a coordinated approach to our relations with developing countries, taking into account the full range of policies that could exert an impact on development. A key element to keep in mind, however, is the primary role that developing countries must assume in making reforms work within their own societies. The *Human Development Report* puts the matter in perspective:

Developing countries have tended in the past to argue that almost all their economic problems spring from an inequitable international order. There certainly are many changes needed in global economic affairs — including freer flows of trade, technology, capital and labour — but developing countries now recognize that no amount of external assistance can ever substitute

for the fundamental reforms needed in their domestic economies. This more pragmatic and realistic outlook suggests that now is the time to move from the sterile confrontations of the past and to forge a new and productive economic partnership among the nations of the world — based not on charity but on mutual interest, not on confrontation but on cooperation, not on protectionism but on an equitable sharing of market opportunities, not on stubborn nationalism but on farsighted internationalism. [1994 Report, p. 61.]

The other conditionality that has complicated the Canadian aid program over the years and that remains a matter of intense controversy is the relationship between aid and human rights. Current CIDA policy takes human rights considerations into account in determining aid eligibility and otherwise supports policy dialogue and offers programs of assistance in human rights and democratization. While favouring programs of that sort, many of the NGOs who appeared before the Committee recommended that Canada adopt a tougher, more consistent and even handed policy, whether an aid recipient is an important trading partner of Canada or not. More precisely, many recommended that Canada terminate bilateral assistance where there is a pattern of gross and persistent human rights violations by the government of an aid recipient country. (It is worth noting however that bilateral assistance does not mean the transfer of Canadian funds to foreign governments. Almost 95% of bilateral assistance is channelled through Canadian executing agencies (including Canadian NGOs) in direct support of projects agreed at a bilateral level.) Other witnesses rejected the option of terminating bilateral assistance as being both ineffectual and counterproductive since developing countries will simply not tolerate being dictated to by Canada or any other country, powerful or otherwise. As more than one witness put it to the Committee, if the United States can't read the riot act, what chance do we have?

In general, the Committee favours the approach of dialogue and cooperation in seeking to support the strengthening of human rights around the world. Experience has shown that it is far more likely to be effective in the long run. On the other hand,

there may be times when the world community should apply tough sanctions.

The Committee affirms that human rights, good governance and democratic development are universal values that should find central expression in Canadian foreign policy, influencing and guiding other areas of policy. Canada should seek to promote the global respect of these values through a wide range of instruments, including dialogue and programs of cooperation. In the case of countries whose governments are responsible for serious violations of human rights, Canada should work with others to change such behaviour, resorting where necessary to measures up to and including the termination of bilateral assistance. In such cases, Canada should continue to provide assistance to the poor and vulnerable groups through non-governmental organizations.

Step Four — Target Assistance

At present, Canada's aid program is more dispersed than the OECD average. Activities are being funded in some 128 countries, although 70% of country-to-country disbursements go to just 28 countries, involving some 65% of CIDA's field staff. There were witnesses who questioned whether Canada should give small amounts of assistance to such a large number of countries. The Committee is inclined to agree. Members feel that CIDA needs to identify its comparative advantages better and to strive for excellence in a smaller number of areas.

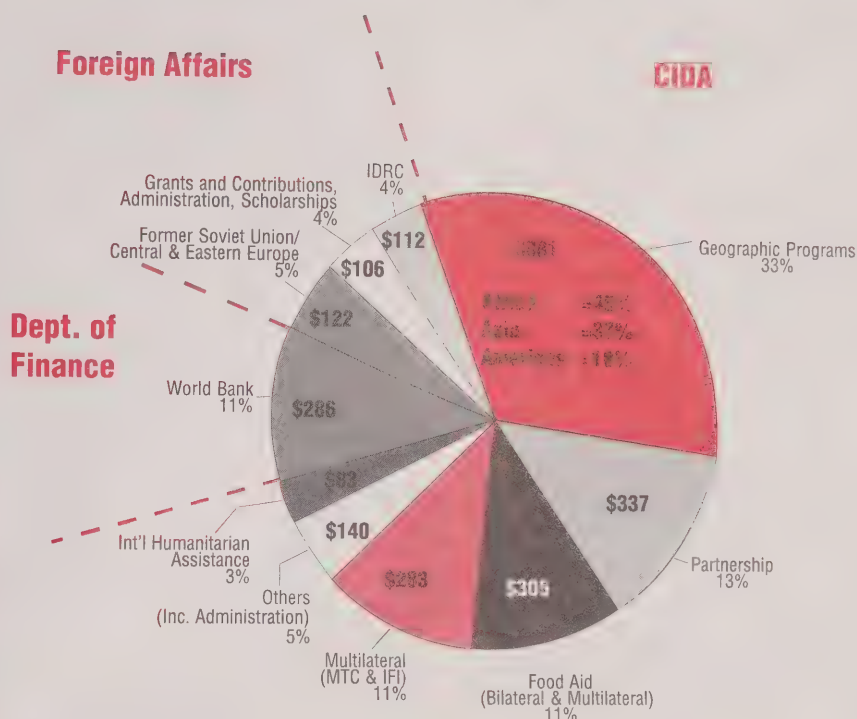
In making its choice of countries of concentration, CIDA should be guided first and foremost by its mandate of helping the poorest people. According to CIDA data, in 1991-92, Canada directed almost 41% of total ODA to the least developed countries, about twice the average for the OECD. On the other hand, the share of Canadian aid going to the middle-income

developing countries has increased over the past decade.

The question of the geographic distribution of Canadian aid arises mainly in connection with Africa. Africa currently receives the largest share of bilateral ODA (45%). People ask whether the situation is so hopeless that Canada should direct its assistance elsewhere, to where it would do more good. It is true that the resurgence of ethnic and other conflicts in the 1990s has exacerbated an already difficult situation. Yet it is possible to see another Africa — an Africa of change and transition. Efforts to resolve conflicts in Ethiopia, Mozambique and the Middle East have achieved some success. The transition to a non-racial democracy in South Africa is of extraordinary significance to the whole of Southern Africa. As more and more countries move from state-controlled to more market-based economies and open their political systems to greater participation, there is little doubt that a process of transition has commenced. Asia, by contrast with Africa, is well on the way to becoming the global main street of the 21st century and there may be a case for reducing the share of Canadian assistance going to that part of the world. Finally, the Americas stand out as having societies with enormous contrasts between rich and poor. As such, they may offer the greatest potential for refocusing policy reform on poverty reduction. In addition, Canada is taking on new responsibilities in the region as a result of hemispheric integration and the possibility of NAFTA extension.

The Committee believes that Canadian assistance continues to be too dispersed and recommends that a greater share of ODA should go to fewer countries, bearing in mind the primary purpose of the aid program. In choosing its list of recipients, Canada should maintain the current high share of assistance to Africa, review the balance of ODA allocations for other regions, and work closely with other donors to strengthen the coordination and complementarity of international assistance as a whole.

International Assistance Envelope (IAE) (CIDA and other Departments) 1994-1995 (\$ millions)



Reference: Main Estimates, Part III, 1994-1995

New Aid Partners and Growing Demands

This brings us to Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union, where, as Chapter 2 warned, development is a first cousin of security. Unless the transition to democracy is matched by a transition to prosperity, however slow and halting, there is a real threat of instability and resumed hostility towards the West. Witnesses generally agreed on the need to broaden the array of foreign policy instruments deployed to promote peace and stability in that part of the world. Development assistance was identified as an important element of an integrated strategy to support democratic reform, conflict prevention, the transition to a market economy and business linkages to Canada. It was noted that several countries had

already qualified for ODA and that more would become eligible in the coming years.

Cooperation with Canada has grown steadily. Promising ventures have been built around democratic reforms, joint investment projects, technology transfers and a growing number of institutional linkages. The Committee welcomes the initiative taken by the government to host a G-7 conference in Winnipeg on Partnership for Economic Transformation in Ukraine. Witnesses were divided as to whether assistance should be concentrated in Russia or Ukraine, although a strong case was made for the latter based on its special ties to Canada.

The Committee recommends that Canada maintain active programs of assistance to the countries of Central and Eastern Europe, and the former Soviet Union. The Committee further

recommends that funding for these programs not be at the expense of ODA priorities outlined above.

In addition, development agencies around the world are worried that a perverse retargeting of aid is taking place as the result of the proliferation of conflicts. From 1988 to 1992, the share of total aid going to emergency relief tripled. In the case of Canada, it currently stands at \$90 million, or 3% of total ODA, and is on the rise. To illustrate the escalation of humanitarian aid, the government pledged \$1 million to aid Rwanda in April and in the months that followed upped the pledge to where it stood finally at \$36 million. It is worth noting that, of the disasters to which Canada responded in the past year, 25 were man made, that is to say conflicts of one kind or another, and only six were natural.

In view of the epidemic of internal conflicts around the world, witnesses recommended that the Canadian aid program must now address the root causes of conflict and fund conflict prevention and peacebuilding programs of one kind or another. The Committee agrees with the diagnosis but not fully with the prescription. CIDA should indeed address the root causes of conflict. But realistically, it is inconceivable that conflict can be totally eliminated. When conflict arises, we see responsibility for its management and for peacebuilding resting more properly with the Department of Foreign Affairs and International Trade and the Department of National Defence, working in close cooperation.

Faced with what would appear to be a steady escalation in the number of conflicts, **the Committee recommends that Canada continue to be responsive to requests for emergency assistance but set eligibility criteria for emergency assistance to ensure that long-term development assistance remains the primary focus of the aid program.**

Step Five — Improve Results

Throughout our hearings, witnesses said that the single most important step the Committee could take to increase the aid program's effectiveness would be to clarify CIDA's mandate,

a matter that has come up time and again in the discussion to this point. But there are a number of other requirements as well, beginning with the relationship with CIDA's partners.

The Partnership programs are responsive to the initiatives of Canadian organizations and account for some 13% of CIDA's budget. It is estimated that some 500 NGOs, 2,000 businesses, and 125 colleges and universities (not to mention 30 municipalities, 10 federal and provincial government departments, 20 professional associations and others) are directly involved in delivering Canadian aid programs in the field.

The Committee is of the view that the rich diversity of partnerships is part of the strength of the aid program, but a point of diminishing returns may have been reached. The Committee feels that CIDA may have spread its partnership program too thinly. In this regard, there were few real assessments of performance offered to the Committee, which is odd considering what we know to be the overall mixed performance of international assistance. CARE Canada was one of the few organizations to be sharply critical of its own kind — NGOs. In its brief, it suggested that the ability to deliver the goods "needs significant improvement". It attributed part of the problem however to the byzantine complexity of CIDA funding:

For all the diversity, there is little adaptability or innovation in the system. It preserves a relationship which has clearly crossed the line separating valuable diversity and distinctiveness from the destructive effects of fragmentation and dispersion.

Along with performance, the Committee examined the question of shared funding. At the present time, the ratio of matching grants is applied inconsistently, and CIDA often provides funding on a 9 to 1 basis or even higher.

The Committee recommends that the share of allocations to partnership programs be maintained, and even increased, where partners have a clearly demonstrated record of effectiveness and efficiency. CIDA should also be guided by the strength and depth of the Canadian support base as measured by such things as the commitment of volunteers to the

organization and the ability to generate matching contributions.

Support for multilateral organizations is a fundamental aspect of Canada's development assistance program, as it is of Canadian foreign policy. The importance of multilateral organizations will likely grow over time as more and more decisions are taken through global systems of governance. Multilateral organizations do things and reach places that are beyond the capability of a bilateral program, particularly at a time of diminishing resources. The question of performance is however of direct concern. Multilateral organizations receive about 25% of Canadian ODA and once again there is a rich profusion of acronyms and functions. It is reported that 83% of multilateral aid goes to 6 organizations (the major UN organizations and the development banks) and the remaining 17% goes to 48 other organizations, a pattern of concentration and dispersion that is similar to Canadian bilateral aid. The Committee was told repeatedly that multilateral agencies play a vital role and that Canada should affirm its tradition of strong support, but there were very few details regarding performance. We do know, however, that a review of the performance of the World Bank several years ago found that a substantial percentage of its projects were not performing satisfactorily. The North-South Institute provided the Committee with the most in-depth testimony on the IFIs and was critical of some of their practices, calling for major reforms. At the same time, the Institute argued that multilateral organizations would only grow in importance in the future and should be strongly supported by Canada.

We are conscious that CIDA has added layer upon layer of red tape to ensure that monies are spent properly, but we are not aware if this effort has translated into improved results. We are convinced that the subject of aid effectiveness should be examined more thoroughly as part of an enhanced Parliamentary review process (recommended earlier under Step One). The Canadian people would be far more impressed by the effort to renew and revitalize CIDA's mandate if they saw an equal concern to ensure that their money was being spent as effectively as possible.

All aid funding and delivery mechanisms will need to be kept under review in light of changing circumstances. It is worth considering, for example, whether an all-grant program is still appropriate in countries with some capacity to repay — we should examine options to achieve greater leverage with scarce aid resources. Another area to examine is food aid. The government should continue to monitor food aid programs to ensure that they are mainly used to respond to emergencies and to promote food security. Great care should be taken to ensure that food aid does not create a dependency or act as a disincentive to local production.

Step Six — Maintain Support

Times have changed. Whether we like it or not, Canada's desire to fight global poverty occurs side by side with a crisis of runaway national debt. Many witnesses, and not only from the business community, told us that Canada's ability to contribute to a better world depends now on getting our own house in order. Part of that will entail strict limits on spending for development assistance, as for other government programs. On the other hand, other donors are worried that constantly falling Canadian ODA budgets have threatened to deprive CIDA of the critical mass of resources needed to deliver an integrated and effective program.

In these circumstances, the Committee puts great emphasis on clarifying the mandate and priorities of the aid program: it is essential that CIDA bear down and concentrate its limited resources in the most effective ways possible. The Committee believes that it is also time to be open and honest about the prospects of Canada achieving its international aid objectives. The pledge to achieve the target of 0.7% is not going to be reached in the current fiscal situation. Canada's ODA/GNP ratio is about 0.4% at present (seventh among OECD donors) and fast sinking to the OECD average of 0.34%. At the same time, it is important that CIDA be given some stability in its funding so that it can plan for the future and for the changes in its mandate which we have recommended.

ODA/GNP RATIO

1984-1985 TO 1994-1995



* Projections

NOTE: The ratios for 1993-94 and beyond are based on January 1994 projections from the Department of Finance.

The Committee recommends that the government commit itself to stabilizing ODA at the present GNP ratio and seek to make progress towards the 0.7% target when Canada's fiscal situation permits.

Recognizing that expanded trade opportunities are more important than aid to many developing countries, the Committee also recommends that the government seek opportunities to open Canadian markets further to developing countries, particularly the least developed.

In Conclusion — The Need for Communication and Dialogue

The Committee believes that these six practical steps can help significantly to restore the vitality

and sense of purpose of the Canadian International Development Agency, and thus of the Canadian aid program. But a final element is called for. We were struck by the wide divergence of views on some development issues and the corresponding need for greater understanding and dialogue on the aid program. The starting point for progress in this area should be a greater commitment to transparency, including more complete reporting to Parliament. A further measure, one that could bridge the divide between the various constituencies involved in development assistance, would be to organize periodic consultations involving representatives from the private sector, NGOs, academic institutions and other major groups. The consultations would consider issues related not only to international assistance but to the wider agendas of security and sustainable development. In this way, a link could

also be made with broader consultative mechanisms on foreign policy.

Accordingly, **the Committee recommends the establishment of broader based consultations on development cooperation, including the participation of Parliamentarians.**

We end this chapter with a note on realism. Total worldwide development assistance is a tiny fraction of the trade and financial flows that wash

around the world. It is a small fraction of the resources that developing countries commit to their own development. Let us be clear, development assistance is not going to raise the boats of two thirds of humanity on a great tide of money from the rich world. Its role, to cite Richard Jolly of UNICEF, is as a catalyst and source of countervailing power, and as a bridge between countries and peoples. It is time for the international community to use its limited resources with more sense of purpose and priority than it has ever done in the past.

CHAPTER 6

PROJECTING CANADIAN CULTURE AND LEARNING ABROAD

What do the songs of Bryan Adams, Celine Dion, the Rankin Family, Roch Voisine, and k.d. lang; the novels of Margaret Atwood, Robertson Davies, Anne Hébert, and Antonine Maillet; the productions of le Cirque du Soleil, Robert Lepage, and Carbone 14; the films of Atom Egoyan and Denys Arcand; and the Nobel prize-winning discoveries of John Polanyi and Bertram Brockhouse have in common? Simply put: they have captured the attention of people around the world. And in so doing they help forge an identifiable image for Canada, a sense of what we stand for, of what kind of society we are and, yes, of what we produce. Never before has a Parliamentary Committee reviewing Canadian foreign policy received such a simple message from so many witnesses: Canadian foreign policy should celebrate and promote Canadian culture and learning as an important way of advancing our interests in international affairs.

We were told that perhaps even more than Canada's contributions to United Nations peacekeeping and to development assistance, the achievements of these Canadians are the face of Canada abroad. "To the extent that foreign policy is dependent on foreign public recognition, that policy is dependent on our projection of our culture. What's more we are more dependent on that cultural projection than the handful of larger countries who are our allies and our competitors and who have other ways of projecting their image." In our opinion, these words of John Ralston Saul state a fundamental truth and one which, in the past, has not been accorded the recognition it deserves.

The projection of Canadian culture and learning abroad should be regarded as a fundamental dimension of Canadian foreign policy.

For University of Toronto political scientist Franklyn Griffiths, culture has another aspect: "culture and security are not normally connected, but ... it is high time to think about these connections because the world is changing. The new calculus of foreign policy must be one in which cultural considerations loom far larger than we have thought in recent decades" (10:12). He notes that the flip-side of promoting our civilization abroad is the nurturing of a vibrant cultural and educational life in Canada because these are crucial for maintaining a capacity for choice:

If Canadians are not participating in a framework that allows them to experience their diversity and their sameness, to see their lands, rivers, forests and cities on film screens, to listen to one another's music and watch one another's dance, if these things are not well supported,...the very foundations for autonomy of choice are going to suffer. Indeed, I believe they do suffer in this country. (10:12)

We believe that Mr. Griffiths has stated another fundamental truth. As noted by the Association des producteurs de films et de télévision du Québec:

Cultural goods are not like other merchandise. They speak a language, they have a nationality, specific socio-cultural roots, a style and a colouring that define their conception, their acceptance as well as their international circulation.

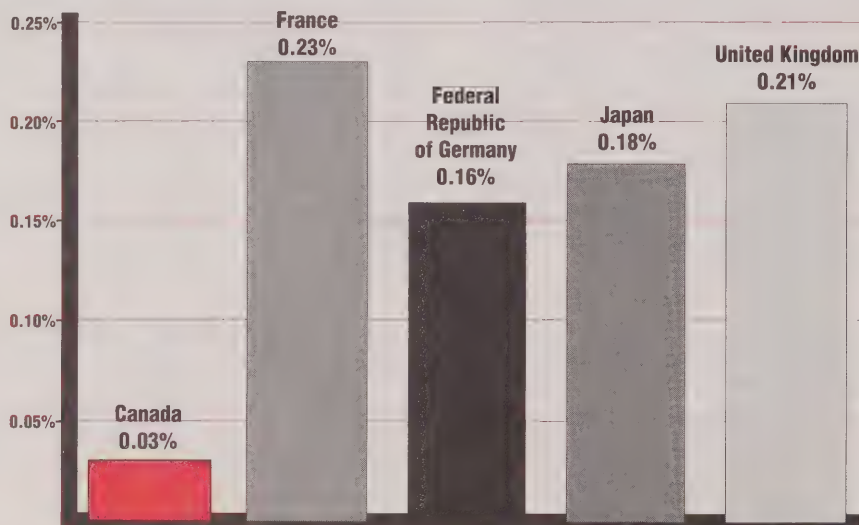
Culture, Science, Education and Foreign Policy

The projection of Canadian culture and learning abroad should therefore be regarded as a fundamental dimension of Canadian foreign policy. The promotion of Canadian values and interests depends on the image Canada projects abroad. The stronger the image, the greater Canada's capacity for effective and independent action in foreign affairs. Yet Canadians have still to recognize this truth and to apply it.

A recent consultant study by H.H. Chartrand (The Business of International Cultural Affairs),

using a broad definition of international cultural activities which includes the arts, science and higher education, tells us that in 1990 the federal government spent \$80.9 million on these activities. That same year, France spent \$1,492 million, or slightly more than 18 times what Canada spent, Germany \$1,146 million, Japan \$1,551 million and the United Kingdom \$765 million. Per capita, France spent \$26.60, Germany \$18.50, the U. K. \$13.40, Japan \$12.60 and Canada only \$3.10. 1990 was not an exceptional year: the above numbers therefore give us an accurate picture of the weight placed by five governments on the advancement abroad of their culture, broadly defined.

Percentage of public expenditures on international culture, science and education (1990)



Source: OECD, 1991

These numbers raise an important question. Why do the countries listed above, with the exception of Canada, spend as much on

international cultural activities as they do? In the paper prepared for the Committee, Saul suggested an answer:

There are three central reasons for the importance that other developed nations place on culture and education:

1. Countries are in large part the image they project abroad. Their maneuverability and influence in the world community is affected by that image.
2. Cultural exports can be extremely profitable. They constitute, for example, the United States' second most important export.
3. Trade penetration abroad depends to a great extent on that image. To put it crassly, American films sell America. They sell soft drinks, clothes, cars, tourism. They sell the myth.

Nations which do not make every effort to export their cultures are naive and self-destructive. They are attempting to function without a public image in an international climate where those images play an important role.

As Saul notes, "the question is not whether we can afford to spend to export culture. The question is whether we can afford not to".

Witnesses from across the country repeatedly stressed the importance of culture and higher education for the conduct of foreign affairs. For Paule Leduc, Vice-President — Education and Research at the Université du Québec, "foreign policy should integrate cultural and scientific relations in the same way as economic and political relationships." For Douglas Wright, former President of the University of Waterloo, foreign policy should give "great weight to the role of human resources, intellectual capital, culture, all manifestations of human achievement, as essential factors in the expression of Canada's interests abroad and domestically" (10:25). Thomas Wood, President of Mount Royal College in Calgary, suggested that "foreign policy in our time is inextricably linked with educational and cultural enterprise" (10:17). In the new economy, "higher education and culture should play central, not peripheral, roles in Canada's foreign affairs" (10:18). For the *Regroupement des professionnels de la danse du Québec*:

The reason why we believe the Government of Canada should include arts and culture as a key element in its foreign policy, is because we are convinced that, by doing so, it will act in the best

interests of Canada. That way, not only would it have a policy that would encourage peaceful coexistence between the people of various countries and a better understanding of different cultures, but it would also contribute to the development and the stabilization of a very dynamic sector which is recognized as such at the international level. (23:60)

There is yet another reason why we believe culture and learning are relevant to foreign policy: the linkages with prosperity. Strengthening Canadian identity and enhancing our innovative and creative capacity make us better armed to deal with a more intensely competitive global system. It has become commonplace to say that the new economic environment which we have already entered, more than any other before it, is based on knowledge of all sorts, especially scientific and technical knowledge. As recent theories of economic growth have emphasized, it is above all *new* knowledge that is crucial because that is the source of innovation of all sorts — technological, organizational, managerial and other. That in turn can enhance the productivity of labour and of capital which holds out the promise of achieving higher living standards not only for Canadians but for people worldwide.

When thinking of the transmission of old knowledge and the generation of new we should avoid creating too much of a contrast between the exploitation and sale of natural resources, on which Canada has traditionally relied, and the operation of computerized financial data flow systems. Knowledge can be applied in new and productive ways not only to the extraction of natural resources but also to their global distribution. Impossible then to exaggerate the importance and centrality of knowledge, especially of new knowledge, as ingredients in the economic prosperity and well-being of Canadians. It is all the more true, given the crucial place of foreign trade in our economic well-being.

Not all knowledge is transmitted and accumulated in schools, colleges, and universities. Governments, business corporations, foundations and other research centres also play a significant role. However institutions of learning have a primary role to play in the creation of a larger stock of human capital. As noted by David Strangway, President of the University of British Columbia:

We are looking at an analysis that suggests that we add well over \$2 billion a year into the gross domestic product of this province, which is a significant fraction of that activity. How does that come about? A lot of it comes about because of the research and development activities that we all carry out, which in many ways in today's world is one of the principal job-creation activities. I've been giving a speech that I call "R&D/Job Creation". (14:113)

Institutions of higher education in Canada also have an important international role to play. Canada has many very good universities and colleges which are already home to thousands of foreign students. Canadian professors, researchers and students are instrumental in creating an atmosphere in which foreign students learn about Canada, its people and its culture. These students are potential ambassadors of Canada when they return home. Consequently Canadian universities and colleges, all supported in varying degrees with public funds, have a responsibility to ensure that the image that foreign students gain of Canada is a positive one.

It is also desirable that as a country we be as hospitable as possible to foreign students. Discriminatory measures, such as depriving them of medical coverage, is shortsighted and ultimately against Canada's best interests. We should be encouraging more foreign students to come to study in Canadian universities and colleges. The pay-off is not only in terms of goodwill. Each student purchases an estimated \$15,000 a year of goods and services here and an increasing number are graduate students with families. The invisible export flow is strongly in Canada's favor, with more than 60,000 foreign students in colleges, institutes or universities here, as against 20,000 Canadians taking formal education outside Canada.

There is in fact increasing recognition of the international dimension to the creation and diffusion of knowledge. As Robert Prichard, President of the University of Toronto, noted before the Committee, Canada's largest university has "106 international agreements, covering more than 50 different countries around the globe. Our faculty, who number almost 6,000 in total, work in virtually every corner of the globe in their research and scholarship. We draw students from virtually every country in the world (. . .) This year there are over

5,000 international students (. . .) over 25,000 of (our) graduates live in countries other than Canada. In many cases they occupy prominent positions in the academic, political, economic and cultural lives of their countries." (22:73)

Jim Fox, President of the Canadian Bureau for International Education, reinforced the economic dimension of this message by noting that:

Education is trade. For Canada, educational trade amounts to \$1.5 billion. This relates to international students in this country alone. In terms of selling Canadian expertise and education and training abroad, we are earning more than \$1 billion in foreign exchange per year for this country. That adds up to \$2.5 billion. Education, in fact, ranks as an export that is next to wheat in its importance to this country. Yet, this is not being recognized and we are not beginning to realize our market potential. (29:30)

In its brief to the Committee, the Association of Universities and Colleges of Canada noted that, among its member institutions in 1993, 72% referred to an international role in their mission statements, up from 63% in 1991. Canada's universities and colleges develop the human potential, provide a forum for Canadian knowledge, ideas and values, and create international partnerships and alliances. In addition, they build Canadian competitiveness. In large measure these "outputs" depend both on bringing foreign students and academics to Canada and on sending Canadian students and academics abroad. Cutting edge scientific research is rarely confined to the borders of a single country. Increasingly, success depends on international scientific networks and alliances. In this regard, we heard that Canada was not as active as it should be in participating in such networks and alliances. Speaking of the trilateral discussions on higher education and research among the NAFTA countries, Douglas Wright told the Committee that:

the Mexican government has supported initiatives based in Mexico very generously. The U.S. government has similarly been generous in its support. Canada has not yet been able to match the efforts of the U.S. and Mexican governments, and it's a matter of some embarrassment to those of us involved in this work to say that. (10:25)

The Committee was impressed by the strong consensus amongst the higher education community on the need for the foreign policy of

Canada to address the strategic importance of the internationalization of higher education in Canada. They argued convincingly that Canada's capacity to compete in the global economy will depend in part on the next generation of the best and brightest developing the knowledge and skills necessary to deal with other cultures and to participate in foreign environments.

To do so Canada should support international student mobility programs designed to give foreign experience to young scholars. In addition, the mobility of faculty should be supported for two reasons. They can effectively internationalize the higher education curriculum in Canada so that those students not participating in international mobility schemes can nonetheless develop a better knowledge of the international environment. They can also promote international research linkages vital to the maintenance of the quality of Canada's own research base. Support for such international research linkages should also be provided as they will assist in the realization of both the political and the economic objectives of Canadian foreign policy.

A coherent strategy on these three fronts (student mobility, faculty mobility and international research linkages) would help in the achievement of key national objectives, including increased domestic mobility and the improvement of standards of higher education in Canada. There is thus a linkage between strengthening this aspect of international cultural affairs and the new economic goal of human resource development.

For all these reasons, **the Committee strongly recommends that international cultural, scientific, and educational affairs should be treated as a fundamental dimension of Canadian foreign policy.**

The Committee further recommends that Canada's international cultural, scientific, and educational foreign policy seek to:

affirm Canada's cultural sovereignty;

assist Canada in becoming a major participant in the global knowledge-based economy;

contribute to the vitality of the arts and higher education;

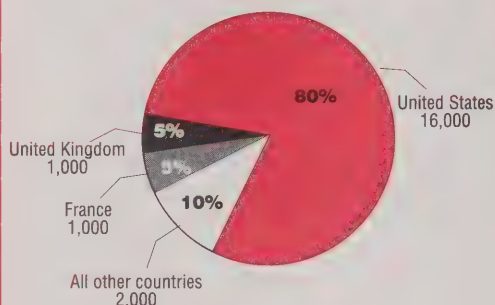
promote the export of Canadian cultural and educational products; and

facilitate the transfer of knowledge.

Taking into account that foreign policy is an area of federal jurisdiction, that culture and science are areas of shared jurisdiction with the provinces, and that education is an area of provincial jurisdiction, **the Committee encourages the government to seek the collaboration of interested provinces in the implementation of Canada's international cultural, scientific and educational foreign policy, through the effective use of mechanisms such as the Federal-Provincial Consultative Committee on Education-Related International Activities.**

Canadian students, in fairly large numbers, go to study abroad. Understandably, by far the largest proportion of these go to the United States, followed well behind by Britain and France. Very few find their way to other European universities, and even fewer to the schools of Latin America and Asia. The Committee is aware of the very high quality and, therefore, of the great attractiveness of American, British, and French universities, but it believes that institutions of higher education elsewhere have much to offer. It would therefore be desirable to create financial and other types of opportunities that would allow Canadian students to spend shorter periods — six months or one year, though possibly more — in centres of higher learning in countries beyond the United States and traditional European destinations such as Britain and France.

Canadian Students Abroad



The Committee recommends that the Government of Canada give careful consideration to the creation of scholarship and exchange programs that would involve the private sector in an essential way, to allow Canadian students to spend short, though meaningful, periods in centres of higher learning beyond the United States and traditional European destinations, and to allow students from those countries to do the same in Canada. It would be useful if such programs included provisions for keeping track of their alumni.

The Committee wishes to encourage the Canadian universities which are home to a sizeable number of foreign students to adopt the practice, widespread in other countries, of keeping track of foreign students when they return to their home country, by corresponding with them regularly, by encouraging the formation of alumni groups in foreign countries and by inventing new means of staying in touch. Canadian Embassies should be involved in such a cooperative effort.

The Challenges at Home

John Ralston Saul suggests that “culture passes through four stages: creation, production (such as publishing and film production), distribution [and] consumption”. It is at the creation stage that culture in Canada is at its most vibrant and healthy, reflecting a major impetus from the grassroots. The creativity of Canadian artists, scientists and scholars is well-known, and has seen a remarkable expansion in recent decades. This expansion has been enriched by the revival of Canada’s aboriginal cultures and with the contributions of cultures from around the world. Across Canada, the spontaneous upswelling of community-based cultural activities has been particularly remarkable.

It is at the production stage that problems begin in Canada. A country cannot project its arts, culture and knowledge if it does not produce and subsequently distribute them. We may expect, in the normal course, some autonomous market production and distribution of cultural and educational services, but historical experience and Adam Smith are there as witnesses to the fact that the market does not do these things in the volumes or the variety that are desirable. In particular, the market often shies away from truly creative ventures because these do not necessarily promise sure-fire returns. It would therefore be desirable for governments to support domestic production and distribution.

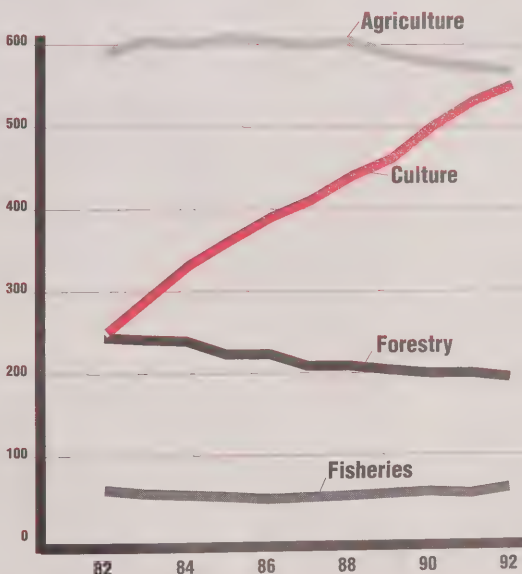
Some difficult international problems related to the production and distribution of cultural output will also have to be resolved if Canadian culture is to thrive. For some time, globalization has been having a profound effect on cultures around the world. Of course artists — composers, painters and writers, for example — have always worked in a global environment and evaluated their work by reference to global standards; the first persons to recognize and to begin the analysis of the phenomenon of globalization were students of culture, Marshall McLuhan of the “global village” among the most important and best known. As we have earlier noted, globalization meshes very nicely with the agenda of transnational corporations (TNCs). That is also true for the world of culture. Over the recent past, we have witnessed

the emergence of large vertically and horizontally integrated TNCs that control production and distribution networks. These integrated TNCs promote certain forms of culture and shun others. What has to be truly worrying is the fact that with the growth of cultural TNCs and the corresponding reduction in their numbers, we are witnessing an enormous concentration of power in the hands of fewer and fewer individuals who will use that power to decide what consumers of cultural products will be allowed to see and hear. As in other domains of activity, the globalization of culture is a fact. However, if we feel strongly enough about our creative arts, scholarship and culture, we will have to encourage, support and protect them against some of the worst effects of globalization. A truly living culture is, indeed, the only feasible means to

resist the leveling effect of cultural globalization and, as a consequence, the best way of strengthening a sense of community.

Given the impediments facing Canada's cultural sectors, it is remarkable that the country's cultural industries employed nearly 600,000 persons and sold almost \$15 billion worth of goods and services in 1992. It is no less remarkable that a not insignificant fraction of that cultural output was sold abroad. Indeed in the case of some cultural industries, Canada, traditionally a net importer, has become a net exporter. SOCAN, for example, now collects as much in royalties for the use of Canadian music in foreign countries as it does domestically — what was once a 90/10 division has become a 50/50 split.

The economic value of culture



Employment by economic sector

The labour force of the cultural sector has grown by 122% in the past decade. This is double the rate of growth of the overall labour market in Canada.

Source: Statistics Canada

Paradoxically, solutions of the problems which are internal to Canada will be more difficult to achieve because the solutions will necessarily

constrain the interests of some cultural TNCs, at least in the short term. Solutions to the problems of the promotion and distribution of Canadian cultural

output in foreign countries are not as likely to encounter the same resistance, but will nonetheless require a well worked-out strategy and some resources.

These numbers and trends notwithstanding, it is still a fact that many Canadians consume mostly foreign cultural products, and this, not only because they like these products but because their own culture is often hard to obtain. That in turn depends on a variety of factors, of which the lack of adequate distribution systems and networks is among the most glaring. The poverty of domestic distribution facilities impedes the exploitation of economies of scale in production and distribution which would, were they available, permit more production and a much broader diffusion of Canadian cultural products, first at home and then abroad. It is primarily because of this factor, for example, that only 4% of screens in the country show Canadian films on the average at any one time, and that only 17% of books and publications sold in Canada are Canadian.

A first part of the explanation for the limited availability and, hence, for the restricted on-going production of Canadian cultural products is that the output of cultural industries elsewhere is often, in the words of some witnesses, 'dumped' in the Canadian market. A film, for example, whose cost of production has been recovered in the home market, can be sold abroad for virtually any price and continue to make money. Countries with small internal markets are almost always at a disadvantage vis-à-vis countries with large internal markets which can recoup the costs of virtually anything they produce in their home market. The ability to capitalize on a very large and very rich internal market and, therefore, to recover production costs (and generally much more) in the home market allows American cultural industries to sell their output anywhere in the world at prices that can be as low as desired to penetrate these foreign markets. The phenomenon that is often called 'Americanization' is to no small extent the result of this sort of 'dumping' by American cultural industries.

That is why 'national content' rules, which can take a variety of forms, are essential if indigenous cultures are to have a chance to emerge and to

grow and, as importantly, if indigenous cultural products are to be consumed by the local residents. There are a number of areas in the domain of culture where Canadian content rules are already applied. The Committee believes, however, that more could be done in this area. It is to be expected that national content rules, especially as they apply to the showing and therefore to the consumption of films and TV programs will be fiercely opposed by the exporting industries; after all, it is of pure profits that they are being deprived. The rules, however, are needed.

The CRTC has the power to regulate the level of Canadian content in broadcasting and it does so, but so weakly that it gives the impression that it prefers to let private Canadian broadcasters enjoy the benefits that result from distributing foreign, largely American, cultural products that they buy at artificially low prices. In a similar vein, Canada is the most cabled country in the world, but the CRTC again imposes only weak content requirements on cable networks. As a consequence, on the English language cable networks 96% of drama and entertainment is foreign.

Another part of the explanation for the limited availability of Canadian cultural products in Canada and abroad is that governmental involvement in culture and cultural ventures is too limited. It is, for example, easy to imagine the creation of a commercial distribution company — jointly owned by Canadian publishers and the government — which, by acting for a number of publishers, could be large enough to distribute Canadian publications at home and abroad on a wide basis.

The feebleness of governmental resolve is also apparent in the ease with which inexpensive but potentially very powerful cultural programs, such as Radio Canada International and the translation programs of the Canada Council (which support the translation of novels by Canadian authors into the other official language) have been curtailed. Both programs make Canada more visible to ever larger audiences.

A final part of the explanation for the lack of adequate access to Canadian cultural products can be found in the fact that we do not sufficiently exploit existing trade development tools — including such simple things as the participation of

artists in ministerial-level trade missions — to push our cultural products. The Committee heard Ann Medina argue that: [Marketing and distribution] mean “pushing our cultural industries abroad in the same way that it pushes through telecommunications, subways, etc., with export development money” (10:23). And Jim Fox of the Canadian Bureau for International Education (CBIE) concurred: “In terms of trade and trade promotion, we should look at what other countries are doing in marketing education ... Indeed, we have no access, as educators, to the export development programs of the federal government, such as the PEMD (Program for Export Market Development). We are losing trade opportunities” (29:31).

As for the final stage, which pertains to the consumption of Canadian arts and Canadian higher education by Canadians, we face an inescapable fact. We are relatively few Canadians living next to relatively many Americans, and a majority of Canadians reads and understands the language of American culture. It is hardly surprising then that many of us consume more American than Canadian artistic, scientific and academic products. The penetration of American cultural products is particularly advanced among English-speaking Canadians since language is not a natural barrier. We do not think Canadians want to escape American culture but we do think they would like to temper some of the consequences of the present situation, which are not only detrimental to Canadian culture but which undermine the conduct of Canada's foreign affairs.

All the evidence suggests that the promotion of a country's interests and values in the world depends in large part on the image which, through the export of cultural and educational products, it projects abroad and, of equal importance, on the strength of culture and education at home. To put it differently, the effectiveness of Canada's foreign policy will be greater, the more remarkable the creativity of its artists and scholars, the more efficiently their works are produced, the more widely they are distributed and the greater their consumption both at home and abroad. Strengthening the domestic framework for Canadian culture would further this objective.

In the preceeding paragraphs, we have outlined some of the considerations and elements of an international cultural, scientific, and educational relations strategy. Others have been drawn to the attention of the Committee by John Ralston Saul in his position paper and by the Hon. Serge Joyal in his report entitled *La Politique culturelle internationale des années 90 : les enjeux et les moyens d'une relance*.

These include proposals addressing the specific circumstances of each of the major cultural industries: publishing, music, arts, sports, television, motion pictures, and theatre. As regards publishing, the Committee notes proposals regarding the translation grants programs, the creation of a distribution agency, the publication of a Book Newsletter, the establishment of a literacy agency, and suggestions for educational publishing.

As regards music, the Committee notes suggestions concerning CDs and tapes as well as tours by Canadian artists. In the domain of visual arts, the Committee draws the government's attention to proposals on museums and galleries as well as the holding of thematic conferences. In sports, the Committee believes consideration should be given to the holding of Arctic Games and North American Indigenous Games.

Earlier, we alluded to actions that the CRTC could take. Other measures relevant to television include the creation of a sales agency and the promotion of international sales. As regards motion pictures, the Committee's attention was drawn to specific proposals on funding, film policy, airline films and the promotion of co-production agreements. Finally, concrete suggestions regarding festivals, exchanges, and the creation of a national school have been made to promote Canadian theatre. These proposals should be evaluated as part of a strategy to implement Canada's international cultural, scientific, and educational foreign policy.

The Committee recommends that the Government of Canada with the collaboration of interested provinces, give high priority to developing a strategy for Canada's international cultural, scientific, and educational relations. Such a strategy should consider

regulations and other means, including joint ventures with the private sector, of producing and distributing Canadian cultural output at home and abroad. The strategy should address the specific circumstances and proposals, as outlined in John Ralston Saul's paper and the Hon. Serge Joyal's report, regarding the major cultural industries such as publishing, music, art, sports, television, motion pictures, and theatre. The strategy, once completed, should be referred to the Foreign Affairs Standing Committees of Parliament.

As suggested in the Chapter on trade, the Government of Canada should use the cultural industries exemption provided under the NAFTA and the FTA to introduce regulatory and any other measures to protect and promote Canadian cultural industries.

The government should seek alliances with like-minded countries in future international negotiations to recognize the need to protect and promote national cultures.

The Committee also recommends that the Government of Canada dedicate itself to the promotion of a vibrant Canadian culture by increasing its support for creative artists and creative scholars and to the development of the means necessary for the distribution at home and abroad of what these artists and scholars create.

In addition, the Committee recommends that the Government of Canada seek the cooperation of interested provincial governments to increase support for the "internationalization" of education, that is, support for academic and student mobility, institutional exchanges, and the development of international research and development networks.

The Foreign Policy Instruments

The first step in preparing and delivering a coherent and strategic international cultural, scientific, and educational foreign policy at the federal level is the clarification of roles and

responsibilities. At present, units with a cultural or scientific content are dispersed within the Department of Foreign Affairs and International Trade. Moreover, there is a dispersion of program monies within the federal government. In addition to the Department of Foreign Affairs and International Trade, no less than seven major departments and agencies administer programs relevant to international cultural, scientific, and educational relations. There is considerable scope, therefore, for consolidation, streamlining, and reduction in overlap of government programs.

In addition, Canadian diplomats should be given the incentives and the tools necessary to become effective cultural, scientific and educational salespersons for Canada. What this requires is more an attitudinal change in the Department of Foreign Affairs and International Trade than significant new resources. Emphasis should be placed on such things as training in cultural, scientific, and educational affairs for foreign service officers, the production of an annual government booklet identifying existing programs and priorities, and an annual dictionary of important cultural and scientific happenings in Canada. Canada's need for access to world technology also implies that Canada's missions abroad will need to increase the effectiveness of their assistance for Canadian businesses, particularly small and medium-sized enterprises, in accessing foreign technologies.

The Committee therefore recommends that the government reaffirm the lead role of the Department of Foreign Affairs and International Trade in developing international cultural, scientific, and educational policy at the federal level. It further recommends the consolidation of relevant program monies currently dispersed throughout the Department within an expanded International Cultural, Scientific and Educational Branch. Finally, it recommends that the government review the programs of the Department of Foreign Affairs and International Trade and the relevant programs of other Departments and agencies with a view to consolidating the relevant programs under Foreign Affairs. It also recommends that Canadian diplomats be given the incentives and the tools necessary to become effective

salespersons for Canadian culture, science, and education.

A relatively little known but highly successful educational program relates to the study of Canada in universities abroad. Administered by the Department of Foreign Affairs and International Trade with the assistance of the International Council of Canadian Studies, the program has expanded steadily in the last 15 years and now embraces national associations and programs for Canadian studies in 30 countries involving some 6,000 foreign academics and 150,000 students annually in the United States, Europe, Latin America, Asia and the Middle East. It operates on a modest budget of \$3.5 million annually and, unique among Canadian government programs, it is delivered by foreigners, academic institutions, faculty and students abroad who are motivated to deepen their knowledge of Canada, not because they are paid to do so but because Canada offers interesting material for study and research in their chosen disciplines. It is estimated that for every dollar in grants from Canada, \$9 are spent by the recipient country, of which a large part is returned to Canada in one form or another (e.g. books purchases, visits and so on).

The Committee recommends that the government continue to give strong support to the promotion of Canadian studies abroad.

In addition a very large number of Canadian scholars and academics already participates in international structures that allow them to learn about other countries and to project an image of Canada and of Canadian scholarship abroad. These exchanges create particularly important linkages for research and development in science and technology between Canada and the rest of the

world. The international flow of scholars should continue to be encouraged.

The Committee therefore recommends that the government give careful consideration to programs that will assist Canadian scholars, academics and institutions of higher education in their international exchanges where these will be of benefit to Canada.

Radio Canada International (RCI) has for 50 years provided a window on Canada for other countries around the world, and a link with home for expatriate Canadians. During those years, the service has expanded and contracted, languages have been added, others have been dropped. Short-wave broadcasts are still the mainstay, but there is an increasing number of programs on domestic stations — in 24 cities in Russia, 15 cities in China, in 10 countries of the former Soviet Union, in Namibia, in 15 countries in Latin America. The Committee notes the recent report of the Standing Senate Committee on Transport and Communications on the Mandate and Funding of Radio Canada International, which recommended that the mandate of RCI be strengthened, that the funding be restored to its 1990 level, and that an Advisory Council be established to publicize and advertize the services of RCI to resident Canadians. We agree that the present reduced coverage of RCI does not represent a full use of this medium's potential to project Canada abroad, and that steps should be taken to restore the RCI to its proper place in the Canadian broadcasting scene.

The Committee recognizes the importance of programs such as Radio Canada International (RCI) and the Canada Council translation programs for Canadian literature abroad. Every effort should be made to exploit more fully the potential of RCI in particular to project Canada abroad.

CHAPTER 7

WHERE CANADA FITS IN

Historically, Canada's international involvement has always been a combination of bilateral ties and multilateral engagements. However, before World War II that involvement was limited. The bilateral ties were mainly with Britain and the United States in the "North Atlantic triangle", but with nascent relations with France and Japan, while membership in the British Commonwealth of Nations gave Canada an additional window on the world. Canada was also a member of the League of Nations but followed a rather isolationist policy.

World War II changed all that. Stronger and more self-confident, Canada took an active part in shaping the post-war international order and, when the Cold War paralyzed the United Nations, in organizing the collective defence of the West. At that time, there were four pillars of Canada's foreign policy: ties with Britain and the expanding Commonwealth; increasingly close and substantial relations with the United States; membership in the United Nations; and participation in NATO.

Subsequently, Canada's involvement underwent significant change: the bilateral ties with Britain weakened, even as the relationship with the United States intensified; other bilateral relations grew, particularly with France and other members of the European Economic Community (EEC), with Japan and China; Canada cultivated relations with the Soviet Union and its allies in the interests of detente; Canada used its Commonwealth connection and its new membership in la Francophonie to reach out to the developing world. At the same time Canada was a significant player in most, if not all, the multilateral organizations that had sprung up, both inside and outside the UN system, to deal with the need for enhanced international cooperation.

Today Canada faces a new set of challenges that call for a new foreign policy agenda and new diplomatic methods. Bilaterally, the greatest

challenge is the management of the overwhelmingly important relationship with the United States. Multilaterally, the challenge is to build a rules-based international system and to develop a cooperative approach to the emerging new global problems. At the same time the neat division into bilateral and multilateral approaches has been giving way to a new phenomenon: the growing importance of regionalism and its accompanying trend toward continental integration. It has important implications for Canadian foreign policy, and Canada needs to come to grips with it urgently.

Relations with the United States

Canada's relations with the United States are coloured first of all by the fact that Canada's sole neighbour in North America is the world's only remaining superpower. As former Canadian ambassador Richard Gorham told the Committee, "We can talk about choices but living next to the United States is not one of them." (15:49) And President Kennedy's comment, when he addressed the Canadian Parliament years ago, is still apt: "Geography has made us neighbours, history has made us friends, economics has made us partners, and necessity has made us allies."

It is a close, complex and at times difficult relationship. The two countries share a broad community of customs and ideals, and a vast tissue of interwoven ties and interests. Despite the similarities, there are also many strong differences, be they in terms of the respective historical experiences, the political philosophies, the federal systems, the ethnic and linguistic characters, or the attitudes toward law, order and government.

This is a relationship that touches not only all Canada's foreign policy interests but also most aspects of its national life. Canada is largely

dependent on the United States for trade and investment, and Canada's resulting vulnerability is aggravated by the fact that its merchandise trade surplus with the United States helps to finance its large foreign debt. In the defence field Canada is probably more dependent on the United States than any other ally. In the field of culture and communications most Canadians are constantly and massively exposed to American radio and television programs, movies and magazines, tastes and fashions.

This is also a multidimensional relationship, involving a wide variety of non-governmental actors as well as governments on both sides at every level (federal, province/state, and municipal). Provincial premiers meet regularly with state governors in various regions, and mayors meet their opposite numbers. There are many agreements between provinces and adjacent states. There is an enormous range of business, labour and professional links. And there is a growing number of cross-border trade and economic cooperation arrangements involving both sub-national governments and the private sector. Most of these relationships exist independently of the federal government, but it can in many instances influence the framework. The personal, professional and private sector ties grease the wheels of the bilateral relationship, often resolving problems on their own. At the same time, they add to the complexity of the relationship, and may make problem solving more difficult at times.

What is important is that the relations be well managed. Good management calls for mutual understanding and for effective two-way communication.

The sheer size and complexity of the relationship mean that there are bound to be disputes and irritants from time to time. What is important is not that the relations be "good" in some abstract sense but that they be well managed. If good relations were to become an end in itself for Canada, then as the weaker partner Canada would always be under pressure to make concessions to serve that end. On the other hand, if good management is the aim, then there is a better

chance of arranging the sort of mutual accommodation required to meet the needs of both partners.

Good management calls for mutual understanding. There is a need, from the Canadian point of view at least, to help Americans understand Canada better and the differences that distinguish Canada from the United States. There is a reciprocal need for Canadians to try harder to understand the political, economic and strategic realities of the United States, and the global responsibilities that it bears. Good management also calls for effective two-way communication. Over the years there has in fact been a steady expansion of institutionalized consultations between the two countries. The International Joint Commission and the Permanent Joint Board on Defence are of long standing. The Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group is more recent, having been established in 1959. Still more recent is the practice of regular meetings between the two Secretaries of State, which were begun in 1982, between the Prime Minister and the President, begun in 1984, and between other cabinet ministers. The personal relationships which are established in this way, particularly at the highest level, can be crucially important when dealing with the U.S. Government, where all senior appointments are made by the President. Unfortunately the regular meetings between the two foreign ministers have lapsed; they should be resumed.

At the same time account must be taken of the complications that flow from the creative tension that exists between the executive and the legislature under the U.S. Constitution. This was not as significant a factor in Canada-U.S. relations during World War II and after for two reasons: because circumstances then enhanced the powers of the President as Commander-in-Chief; and because Congress was content to concentrate on domestic affairs and leave foreign affairs to the President. In the last couple of decades, however, the situation has changed radically because of a number of developments to which witnesses drew our attention. They referred to a loss of congressional confidence in the President as a result of the Nixon Administration. They mentioned a progressive blurring of the distinction between

foreign and domestic policies. To this has been added the increasing reluctance of Congress to delegate to the President the power it has under the Constitution to regulate trade, because of the perception that the executive is too ready to bargain away American trade interests to gain advantages elsewhere. Finally, there has been the increasing fragmentation of power in Congress as the old seniority rules have been abolished. Having Democratic majorities in both Houses is no longer a guarantee that the President can get legislation through Congress. As former ambassador to Washington Allan Gotlieb told the Committee, "We have had the deepest... changes in the way the U.S. system is operating... We have a decentralized power situation in the Congress where the committee chairmen and sub-committee chairmen are the true exercisers of executive power..." (5:10)

The conclusion is clear. In dealing with the United States, Canada, like other countries, can no longer rely on the executive branch to make its case; it must deal directly with Congress. This lesson has in fact been applied by the Canadian Embassy in Washington for the last decade. The Committee was told that embassy staff enjoy unrivalled access to the offices of the members of the Senate and the House of Representatives. Meeting Congressmen when Canadian interests are threatened has become a principal activity of the ambassador. Building coalitions of American companies or industries threatened by protectionist measures promoted by other American interests (e.g. the American pasta industry, which faced increased costs if the free entry of Canadian durum wheat was curtailed) has become an effective way of influencing Congressmen.

Other ways of relating to Congress must be found. Many of us who have had contact with Congressmen and Senators have been struck by the easy communication and ready access that prevails among legislators. These represent assets with a potential for conveying Canadian concerns to Congress that have been largely ignored. In particular, we believe that the Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group, established in 1959 by agreement between the two legislatures, could be organized much more effectively than it has been.

The Group holds regular meetings between 24 members of each legislature at least once a year, or more often if problems arise. To realize its potential, however, Parliament must revise its selection procedures to ensure that Canadian delegations comprise Members of Parliament with credibility, chosen for their knowledge of specific items on the agenda. To secure agreement on the strongest delegations possible will require the active collaboration of the political parties in both Houses. Members of Parliament could also be involved in reaching out to Congress in other ways. The Standing Committees of Foreign Affairs of the two Houses could enter into direct contact with their opposite numbers. The Canadian Steel Caucus has also proved to be an effective instrument for countering the arguments made to Congressmen by the U.S. steel lobby. We recognize that some increased funds would be needed to support these activities, but the benefits, in terms of making Canada's case and developing ongoing relations with Congress, would be substantial.

The freedom of action of every nation is more or less restricted in today's interdependent world, but Canada's is more restricted than most because of its geographic proximity to the United States and the asymmetrical nature of the relationship. There is an enormous disparity of power between the two countries. There is also an enormous disparity of information and knowledge about each other. Consequently the impact of the United States on Canada is out of all proportion to the impact of Canada on the United States. All the more reason for Canada to redouble its efforts to maximize its bargaining power and advance its interests. There need no longer be Cold War constraints on Canadian foreign policy options, witnesses told us, but according to Allan Gotlieb, the new constraint may be a lack of will to put our money where our mouth is. (5:8)

The basic problem of Canada's relations with the United States was first defined in the 1970 foreign policy review as "living distinct from but in harmony" with the United States. Experience since then has shown how difficult it is to serve both objectives — living in harmony with as well as distinct from the United States — and to keep them in balance. The "third option" — a concept developed a couple of years later — was designed

to do that; it was “to develop and strengthen the economic and other aspects of Canada’s national life and in the process to make it less vulnerable to external factors and more capable of maintaining its economic, social and cultural development”. Two other options — the “first”, to maintain the status quo, and the “second”, to pursue closer integration with the United States — were rejected. In practice, however, it was the status quo that was maintained, and when the status quo was judged to be unsatisfactory, the decision was taken in the mid-80s to negotiate the Free Trade Agreement (FTA).

Canada has now to come to grips with the growing economic integration that the FTA has encouraged. While it has brought larger scale production, freer movement of some factors of production, and enhanced access to the U.S. market, as we have pointed out in Chapter 3, it has not spared Canada from the repeated application of U.S. protectionist measures. It has also done nothing to reduce the vulnerability of an economy that has so many eggs in the American basket, that suffers from a comparative dearth of R&D, that is overly dependent on intercorporate trade, and that lacks incentives to develop exports beyond the continent. Canada has also had to deal with growing pressures from large American cultural industries, which bring the “free market” approach of the United States into conflict with the “regulated” approach of Canada.

The Committee heard many expressions of concern about American influence and Canadian dependency. Yet we were told that too few Canadians were willing to look reality in the face. According to John Saul, “This Canadian pattern is getting worse, not better. . . short periods of misrepresentation and lying to ourselves, followed by long periods of denial and then by a passive acceptance of a situation that has been created on false pretences.” (5:23) Few of those who had misgivings about the effects of economic integration on Canadian independence advocated withdrawal from the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Some witnesses even suggested that North America’s deepening economic integration would ultimately require an economic union with supranational institutions. On the other hand, there were others, particularly in the

cultural and academic communities, who advocated a more spirited defence of Canadian independence based on a vigorous Canadian culture, as discussed in Chapter 6.

We believe this multidimensional relationship requires a multidimensional strategy. As only one of the actors in the relationship on the Canadian side, the federal government cannot set the agenda by itself, but it can set the tone and influence the framework. It can make clear its intention to be active in the projection of Canada in the United States, to be resolute in the defence of Canadian independence, to be insistent on respect for the rules of the game and the practice of true reciprocity, but also to be mindful of the need to manage disputes constructively. Canada has as much right as the United States to promote its interests, and should not voluntarily limit its sovereignty more than the United States is willing to do. As many witnesses told us, there are many aspects of U.S. foreign policy, such as the backlog in their UN contributions, that give rise to grave concerns in Canada. There are also unilateral U.S. trade measures that, in our eyes, do not represent the “level playing field” Canadians have been led to expect. Canada should make those concerns known in a forthright way. At the same time it has a duty to choose forms and channels of communication that will be consistent with its position as a friend and ally. In any case foreign policy positions should not be decided in Ottawa on the basis of whether they are for or against U.S. policies, but rather on the basis of Canada’s best independent judgment of the issues. Canada must remain true to itself.

Such a strategy should contain regional and multilateral elements as well. Canada should not only work for the primacy of rules over power as the basis for the bilateral relationship, but should also work to strengthen rules-based regimes in regional and multinational forums. A priority area is trade and investment, where the adoption of a subsidies code is urgently needed, as we have already pointed out in Chapter 3. The strategy should be to “multilateralize” Canada-U.S. relations as much as possible by forming ad hoc coalitions with like-minded countries and bolstering multilateral institutions, in the hope of reinforcing the constraints on unilateral actions. For this purpose

Canada should seek strategic partnerships with key countries in other regions, as suggested below under "regionalism".

In the last analysis, however, the success of such a multidimensional strategy will depend on how it is managed in Canada, on whether the government can articulate a vision capable of mobilizing a national effort of reaffirmation, and can persuade all the actors to get their act together in a Team Canada effort. This will happen only if the provinces are willing to cooperate, if the private sector is prepared to buy in, if the cultural and academic communities rally behind it. Above all, it will be necessary for the Canadian public to recognize that the future role of Canada, and indeed its very shape, are at stake.

The Committee believes that, in managing the Canada-U.S. relationship, special account should be taken of three basic factors: the differences that distinguish our two countries, as well as the similarities; the disparity of economic and military power between us; and the inherent tension between independence and integration, which should be resolved in a cooperative way. **The Committee recommends that Canadian policy be driven by the need to protect our vital interests: the preservation of Canadian sovereignty and independence, and the capacity to play the sort of active and independent role in the world that Canadians demand. We believe that such a policy requires a commensurate allocation of resources to the instruments to implement it, be they in the Department of Foreign Affairs and International Trade and its missions abroad, other government departments engaged abroad, or in Parliament.**

Given the substantial powers now being exercised by the U.S. Congress, particularly in trade matters affecting Canadian interests, it is necessary to find effective ways to bring Canadian concerns directly to the attention of Congressmen and Senators. We believe the Canada-U.S. Inter-Parliamentary Group has this potential. However, Parliament should revise its selection procedures to ensure that future delegations comprise Parliamentarians chosen

for their knowledge of specific items on the agenda. The Group should also work closely with the relevant standing committees and the Minister of Foreign Affairs.

Regionalism

Regionalism is a post-World War II phenomenon, but it is having an increasingly important effect on the evolving shape of international relations. Some regional groupings, such as the Organization of American states (OAS), the Organization of African Unity and the League of Arab States, formed to promote functional cooperation on the basis of shared political interests, have existed for some time. Some, like the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), were products of the Cold War period. One of the most ambitious regional groupings is the European Union (EU). Originally the European Economic Community (EEC), it was formed to promote economic integration as a means to serve political and security ends: to put an end to Europe's fratricidal wars; and to put Europe on a more equal footing with the United States, on the one hand, and the Soviet Union, on the other.

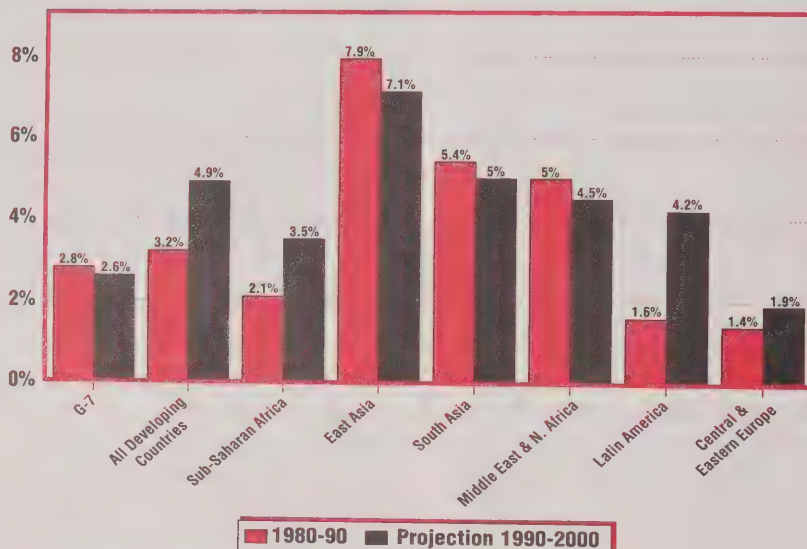
More recently economic integration on a regional or sub-regional basis has been driven primarily by globalization. The mobility of capital and other factors of production has made nonsense of the traditional concepts of national economies and has persuaded many governments that they have more to gain from competition than from protection. Export promotion has replaced import substitution, and this requires access to the neighbours' markets. The Association of South-East Asian Nations (ASEAN), MERCOSUR in South America, and NAFTA in North America are all products of this trend. And the prospect is that economic integration on a continental basis will accelerate in Europe, where the EU is poised to take in new members, in the Americas, where new candidates for membership may soon be knocking on NAFTA's door, and perhaps soon in Asia as well. Thus globalization seems to be accompanied by a trend toward continentalization.

Where does Canada fit into this picture? There used to be a time when Canada was called "a regional power without a region". No more. With its membership in NAFTA Canada is now part of the evolving North American region, and should realistically be looking forward to the prospect of becoming part of a region spanning all the Americas. This raises two important questions: what should Canada's role in this hemisphere be? and what should Canada's role outside the hemisphere be? In this connection, the Committee

drew two main conclusions from its visit to Washington: first, that the United States is the dominant power in inter-American relations and the most important partner of most, if not all, the countries of the Americas, including Canada; and second, that Canada must either make the necessary effort, and devote the necessary resources, to shape its own future, or accept the fact that the hemisphere's future, shaped by the United States, will shape Canada.

Emerging Markets

Real GDP Growth Rates



At the same time, we should be asking ourselves whether this hemisphere is, or should be, the limit of Canada's vision. Surely not. Canada also has important transatlantic and transpacific interests — economic, political and security interests — as well as global interests which can only be served by being actively engaged in those other environments. It would not be consistent with those interests if Canada allowed itself to be

confined to North America, or saw the world divided into rival blocs. Canada must therefore try to reconcile its new vocation in the Western Hemisphere with its wider vocation by redoubling its efforts to build bridges between continents. We have a security bridge across the Atlantic in the form of NATO. We should prepare for the future addition of an economic track to that bridge in the form of a North Atlantic free trade area. Both the

Canada-European Community (EC) and the U.S.-EC Transatlantic Declarations of 1990 point the way in that direction. We have a new economic bridge across the Pacific in the form of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum. Should we not be adding some day a security track to that bridge? These are forward-looking questions which we think should be actively considered by the government and added to the agenda of the G-7.

Canada has interests in all regions of the world, but the nature of those interests varies from one region to another, and indeed within regions, since the regions themselves are not homogeneous. In Chapter 4, we considered Canada's particular interests in the circumpolar region. The following brief comments on other major regions are perforce of a very general nature.

Since the end of World War II, Canada's security interests have been the main underpinning of Canada's relations with Europe. The Cold War divided those interests, as it did Europe itself: in Western Europe, Canada contributed to deterrence and defence, while in Eastern Europe, Canada contributed to dialogue and detente, to the extent that conditions allowed. The end of the Cold War has opened the possibility of making Europe whole again, and of bringing the countries of Central and Eastern Europe and the former Soviet Union into a collective security regime for the whole continent, and Canada can contribute to that through NATO and the CSCE (see Chapter 2). At the same time those countries need technical and other assistance to help them make the difficult transition to democracy and market economies, and it is in Canada's interest to contribute to this effort (see Chapter 5).

The economic importance of the European Union is bound to grow, while political integration is likely to remain embryonic for some time, as we observed in Chapter 3. In this new Europe, Germany reunified will play a strong central role. In spite of the opportunities, Canadian trade and investment interests in Western Europe have tended to decline in relative importance in recent years, regardless of efforts at the governmental level to revive them and to develop more substantial political and cultural exchanges. EU markets are

highly competitive, but the quality of Canadian exports, in terms of value added, is high, and high-tech exports are enjoying remarkable growth. The EU remains important to Canada not only in terms of shared values, interests and history, but also in the context of the UN, multilateral economic institutions and the NATO alliance. We were told in Brussels that the EU would like closer cooperation with Canada on matters of common concern. In general, witnesses told the Committee that Canada now had a mature trade and investment relationship with Europe in which governments had already set the framework for private sector linkages. Moreover, in policy terms, Canada shares many of Europe's problems related to mature economies — unemployment, aging population, social safety net, etc. Some deplored the weakening of traditional educational, cultural and scientific ties with Europe, and stressed the importance of reinvigorating and reinforcing them. Canadian participation in the European Space Agency, the Erasmus project and other European R&D programs were mentioned in this connection. The Canada-EEC Framework Agreement of 1976 continues to provide the structure for cooperation in many fields, including industrial policy. A new Canada-EU Science and Technology Cooperation Agreement is expected in 1995.

There is no doubt that the Asia-Pacific region has grown in importance not only for Canada but for the world as a whole, as has already been pointed out in Chapters 2 and 3. It may well become the dominant region in the next century. Asia boasts the largest market (2.5 billion people) and the highest growth rates, and the Committee was told that 50% of world trade would be in Asia by the year 2000 (Ridley, 14:22 and 14:39). Canada's trade and immigration links with this region have expanded remarkably in recent years, with Japan now Canada's second largest trading partner. But Canada's share of trade with the region has recently declined (Wilkinson, 13:6) and Canada's exports are still too dependent on raw materials and semi-processed goods. Fifty percent of the immigrants to Canada now come from the Asia-Pacific region and 5% of Canadians trace their ancestry to that region. Canada is interested not only in the economic progress of the region but also in its political stability and its security. These

interests should be pursued in a mutually reinforcing way, as we pointed out in Chapter 2. According to Foreign Affairs Minister Ouellet, Canada is determined to be a creative force in the development of new regional institutions such as APEC, which provides a new framework for growth, and ASEAN, which offers a broad-based political and economic partnership with non-member countries through the ASEAN Regional Forum. Only recently the Asia-Pacific Foundation of Canada has been designated as the site of a new APEC Study Centre in Canada.

The criteria that should guide Canada's policies and the setting of priorities should be based on the functions that engage Canadian interests...

Canada's interests in Latin America are primarily in trade and investment aid, and, to an increasing extent, security, and there are ample opportunities to develop more substantial relations with countries in the region as a complement to the future extension of NAFTA. Areas for cooperation include scholarships, judicial standards, and administrative and financial management. A number of witnesses told the Committee that Latin America was one region of the world in which Canada was considered a natural partner (Hal Klepak, 29:7) and that the countries there would welcome closer relations with Canada as a possible counterweight to their own ties with the United States (Wilkinson, 13:13). In this way, Canada is helping transform the OAS into a truly hemispheric [rather than a U.S.-dominated] institution. Witnesses also noted that Latin America was closer to Canada physically and culturally than Asia-Pacific, that it was open to Canadian technology, and that Quebec had a comparative advantage in cultural ties with the region. Private sector contacts had grown, and Canadian trade and investment with Mexico had almost doubled in the five years up to 1992. We were also told that the countries of the region were firmly launched on the road to democratization and economic reform, but there were still serious problems of poverty, environmental degradation, unequal wealth distribution, education and public health.

Canada's chief involvement in Africa will continue to be development aid, humanitarian and social justice issues, but with security overtones, for the foreseeable future. Their precise form varies greatly from one country to another, however, depending on the state of progress in implementing economic and political reform. The differences are enormous, from South Africa to Rwanda to the Sahel to North Africa to the Horn of Africa. In the testimony heard by the Committee there were sharp differences of view between businesses involved in international development in Africa and most NGOs, the former stressing the importance of private sector development and the necessity of structural adjustment programs, and the latter arguing that structural adjustment programs perpetuated poverty, and that greater attention should be given to community-based projects delivered by the NGOs. There was some concern that Africa risked marginalization (Campbell, 23:15).

Finally, we should not overlook the Middle East, although it was mentioned only in passing as a security concern during the testimony. The fact is that there are issues at stake there of war and peace and the reconciliation of ancient animosities that interest many Canadians, and where Canada can, and does, play a significant role (viz. Canada is making a valuable contribution to the Steering Group of the Middle East Peace Process, and is chairing the Refugee Working Group, because it enjoys the confidence of all the parties). Canada also has economic interests there, as shown by Canada's participation in the recent Middle East and North Africa Economic Summit in Casablanca.

The government has asked us to recommend regional priorities but we think that the criteria that should guide Canada's policies and the setting of priorities should be based on the functions that engage Canadian interests rather than on strictly geographic considerations. Regional priorities will emerge from this process but they will derive from an assessment of Canadian interests, values and comparative advantages. Looking from one region to another, as this report has done, Canada's vital interests emerge as distinct policy objectives: strengthening shared security, promoting trade and building shared prosperity, sharing sustainable development, alleviating poverty, and projecting

Canadian cultures abroad. The previous chapters have examined each of these objectives in detail. In doing so, the report has identified priorities for each region. Within each region priority should be assigned to developing bilateral relations with key countries with which Canada can develop strategic partnerships for mutually beneficial cooperation in fields of particular importance to Canada.

The Committee recommends that the government set policy and program priorities on the basis of objectives that reflect Canadian interests, values, and comparative advantages. Within regions, we should seek strategic bilateral partnerships, based on a combination of a country's regional importance, its political or cultural ties with Canada, and its potential contribution to the achievement of Canada's objectives.

Multilateralism

We are using the term "multilateralism" in the sense of a policy orientation directed toward broadly based international groupings and institutions formed to foster global cooperation in one or more policy areas. In this sense multilateralism is already a well-tried tradition of Canadian diplomacy and will probably assume even more importance in the future. As we have noted before, it is clearly in Canada's interest to do what it can to resist being marginalized in North America, to build as many bridges as possible between continents, and to prevent the formation of rival blocs. In this context multilateralism and bilateralism should be regarded, not as alternatives but as complementary and mutually supporting ways of moderating the divisive tendencies of regionalism.

Canadians are inveterate joiners but Canada cannot do everything everywhere. The future thrust of Canadian foreign policy should therefore be "directed multilateralism", targeted at the multilateral institutions best suited to Canadian requirements, and combined with selected bilateral approaches to cooperation with those like-minded countries best situated to help advance the common cause. There should be two criteria for

such targeting: pertinence of the multilateral institutions for Canadian interests; and effective performance.

What are Canada's interests in some of the major multilateral institutions? In one category are the Commonwealth and la Francophonie, which provide valuable bridges between continents and races, and which offer important avenues for Canada to project abroad its two official languages and its cultural diversity. The Commonwealth has undergone considerable evolution over the years, and now that South Africa has rejoined, may take a new lease on life. La Francophonie has also been evolving and now includes the participation of the provinces of Quebec and New Brunswick as "participating governments" along with Canada as "member state".

The future thrust of Canadian foreign policy should be "directed multilateralism", targeted at the multilateral institutions best suited to Canadian requirements...

In another category are the UN and its associated agencies. They offer the principal forums for Canada to participate in international action to address such global issues as peace and security, economic and social development, the environment, human rights and international law. An important aim of Canadian foreign policy must therefore be to ensure — or rather to restore — the credibility and effectiveness of the UN as a global institution. Another target should be the new World Trade Organization (WTO), which is crucial to the development of a rules-based international trade system. Still other important targets are the International Financial Institutions (IFIs), which have a central role to play in promoting sustainable development in an atmosphere of financial stability. And finally there is the Group of Seven industrialized nations (G-7) which, though hardly global in composition, does have a global agenda and is in a position, if the members want to use it, to act as a coordinating mechanism for their foreign, economic and security policies.

The trouble is that these organizations, as they presently operate, fall far short of the institutional framework necessary to support the sort of

multilateralism we envisage. With the exception of the WTO, which has not yet been set up, all the institutions mentioned in the preceding paragraph are in need of review and reform in the light of the transforming changes that the world has gone through since their founding. In Chapter 2, we dealt with the UN Security Council and the regional organizations, such as NATO and the CSCE, which are working increasingly closely with the UN in the security field. In Chapter 3, we dealt with the IFIs and the G-7 as well as with the WTO. In the remainder of this chapter, we will deal with the reform of the rest of the UN family.

Support for the UN and for the principles set out in its Charter has been a central feature of Canadian foreign policy since the organization was founded in 1945. Those principles continue to reflect Canadian values and to merit Canadian support but it must be recognized that the organization has lost some credibility because of administrative and financial difficulties. The UN is also in chronic financial difficulties due in large part to arrears in the contributions of member states, including particularly Russia and the United States. As Canadians made clear in the course of the Committee's hearings, they want to see the UN reestablished as a real force in the world, and are looking for a thoroughgoing reform of the whole organization. The time is ripe, with the 50th anniversary of the UN coming up next year, and Canada should take an active, indeed a leading, part in the review.

One of the principal contributions to this review so far has been made by the Canadian Committee for the 50th Anniversary of the UN. Among their more important recommendations are the following:

- With respect to finances, Canada should urge that member states that are in arrears for two years should lose their voting rights (in accordance with Article 19 of the Charter). It should also support the appointment of an Auditor-General for the UN, accountable to the General Assembly, and the parallel creation of an internal management review system accountable to the Secretary-General (since this recommendation was formulated,

the UN has in fact appointed an Inspector-General).

- With respect to international development, Canada should urge the creation within the UN of a Sustainable Development Security Council, a high-level decision-making body with full coordination powers over specialized agencies.
- With respect to human rights, Canada should press for greater coordination between UN specialized agencies and Secretariat functions, should urge the Secretary-General to create a high-level task force to recommend steps in that direction, and should press for rapid implementation of a program of action for the newly created High Commissioner for Human Rights to ensure coordination with the High Commissioner for Refugees and an effective UN field presence when human rights are violated or are in jeopardy.
- With respect to the Secretariat, Canada should press for simplification and strengthening of the structure, for competitive selection methods for the appointment of the Secretary-General and the senior officers, and for gender equity at all levels.
- With respect to democratization, Canada should support the participation of NGOs in the work of the UN, and should encourage proposals for the addition of a UN Parliamentary Assembly.

We think these proposals deserve consideration by the Canadian government. They go in the direction of putting the UN's finances and management practices on a sound footing, entrenching the principle of accountability, and improving the effectiveness and efficiency of UN operations. Critical to this last point is improved coordination between the UN and its specialized agencies, which have hitherto resisted efforts by the Secretary-General or the General Assembly to bring them into line. This will not be achieved in fact until member governments, which after all are members of both the UN and the specialized

agencies, ensure consistency and coordination in the policies they support in the various bodies. We commend this objective to the Government of Canada.

The Committee reaffirms Canada's commitment to the goal of a rules-based international system, built on expanding the application of international law, and on making multilateral institutions more effective, better managed and more democratically accountable. For this purpose the Committee recommends a strategy of "directed multilateralism", that is, a strategy which gives priority to those institutions that best serve Canadian interests. This should be combined with vigorous bilateral cooperation with like-minded countries best situated to help advance the common cause. Beyond the Commonwealth and la Francophonie, the targets for this strategy should include the United Nations (UN) and the specialized agencies, the World Trade Organization (WTO), the International Financial Institutions and the

Group of Seven (G-7). Canada should actively promote the early establishment of the WTO. It should also promote urgent and thoroughgoing reform of the UN system and the Bretton Woods institutions. The relevant standing committees of Parliament should reassess Canada's membership in the various multilateral institutions, with a view to making recommendations about its future participation.

It is the Committee's conclusion that it would be undesirable as well as unrealistic for Canada to try to choose between bilateralism, regionalism and multilateralism. We must play in all three games. The only choice is how we combine them. Clearly the objective should be to maximize Canada's leverage to protect its independence and its interests, to promote rules-based regimes, and to strengthen the international institutions best suited to provide this framework. A combination of strategies, such as are recommended in this chapter, seem to us to be the most apt to serve that objective.

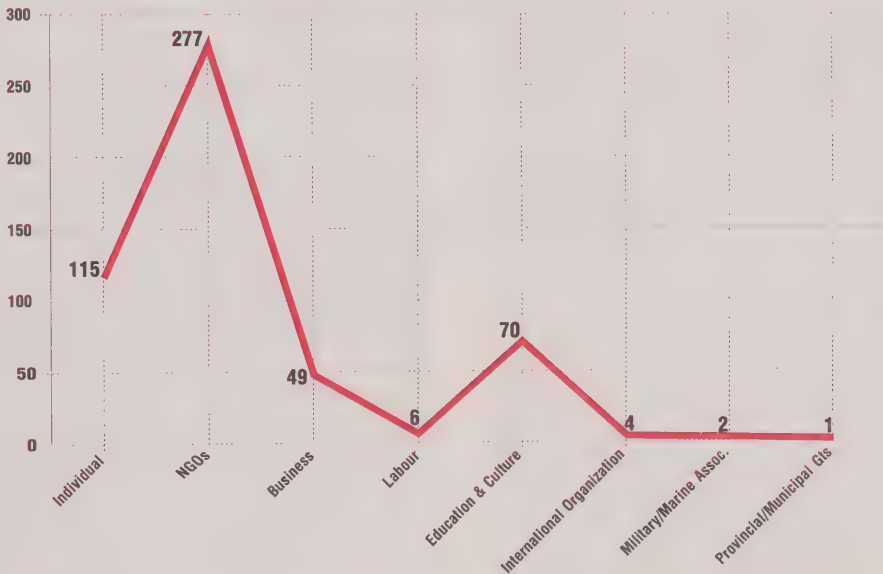
CHAPTER 8

THE DEMOCRATIZATION OF FOREIGN POLICY

In the guidance paper tabled by the Minister of Foreign Affairs in the House when the Committee was formed, the government indicated its interest in the “democratization of the foreign policy process . . . with greater involvement by Canadians directly and through Parliament”. This concluding chapter of our report represents our reflections on the review process and our thoughts on how it might be improved.

Even prior to the Committee’s formation, the Minister of Foreign Affairs had written to several hundred non-governmental organizations (NGOs), companies, consultants and universities, most of which had received support or contracts from the Canadian International Development Agency (CIDA). They were informed of plans to form the Committee and invited to submit their views to it, particularly with respect to international assistance.

Breakdown of Briefs



As a result of this invitation, publicity about the Committee’s formation and its hearings across Canada, the Committee ultimately received 561

briefs. The attached table indicates that more than half of all the briefs received came from NGOs, most of whom were involved in international

assistance. In addition, many of the business briefs and a number of those from universities concerned CIDA's policies and funding practices.

The Committee decided to meet all those who had submitted briefs by June 1994 or who had indicated they intended to do so. To do this effectively, we agreed to hold hearings across Canada. To increase our coverage in the limited time available, we divided into three panels of seven or eight MPs and Senators, one travelling to the East (St. John's, Halifax, Quebec City and Montreal), one to the West (Calgary, Vancouver and Yellowknife) and one to the Prairies and Ontario (Regina, Winnipeg and Toronto). This practice proved to be so effective — the smaller panels allowed members to participate more actively — that we continued to sit in panels in order to hear more witnesses once we returned to Ottawa.

In all, the Committee held over 80 meetings in which we heard more than 550 organizations or individuals. Rather than give each organization 15 or 20 minutes, we normally grouped several organizations or individuals with related concerns. Not only did this give them more time before the Committee, it also generated some valuable give and take between the witnesses.

In addition to national organizations, which we heard mainly in Ottawa, their local branches frequently made submissions in other parts of the country. While this produced some repetition, we were impressed by the careful preparations made by most witnesses.

We received relatively few submissions relating to security and to trade and finance issues. Since these were central issues in the mandate that we had been given, we decided to organize roundtables composed of four to six specialists with differing perspectives on these and other policy areas that were critical to the review. Lasting three hours, the roundtables proved to be so effective at generating well-focused discussion and debate that we arranged 21 such meetings. In addition to roundtables on security, trade, international assistance and regional perspectives, we organized meetings on sustainable development, Canada's northern foreign policy, the East Coast fishery, education and culture, communications and foreign policy actors.

The evidence generated by this process was substantial, over 10,000 pages including 500 briefs. To assist Committee Members to take full account of this volume of material, a set of eight issue papers was prepared for their review, one on each of the main themes in the Committee's mandate. These papers reported on how the international situation was assessed by witnesses, and summarized points of view and recommendations made by them on each theme in a systematic and organized manner.

To obtain in-depth, expert views on the major issue areas, the Committee commissioned four authors to prepare position papers: namely, Dr. John Ralston Saul on "Culture and Foreign Policy"; Professor André Martens on "Foreign Aid and Development Revisited"; Professor Denis Stairs on "Contemporary Security Issues"; and Dr. Sylvia Ostry and Dr. Alan Alexandroff on "The Challenge of Global Trade, Investment and Finance for Canada". These papers will be published in a separate volume.

Finally, to ensure that we were aware of how the major foreign policy issues were perceived abroad and how Canada was regarded, the Committee again divided into the three panels to make short visits to Washington, Brussels and New York City. Each of these visits was packed with a continuous series of meetings with representatives of major international organizations, think tanks, Canadian and foreign representatives, and international NGOs. In Brussels, the panel heard not only from officials of NATO and the European Union, but also from the head of the CSCE Secretariat, who flew in from Vienna, and from a senior representative of the OECD in Paris. In Washington, the panel met with representatives of the World Bank and the International Monetary Fund as well as of the Organization of American States, and in New York the panel met with representatives of the UN and its specialized agencies.

The main challenge our Committee faced was shortage of time. Seven months is a very limited period to cover the vast range of issues set out in the guidance paper, especially for a committee meeting for the first time. Inevitably, we have not had time to go into many subjects in the depth we would have liked. Nor have we been able to do full justice to the broad range of issues addressed by

the hundreds of individuals and groups who contributed to the review. Given our wide mandate and the limited time frame, we had to focus on a select number of issues that we decided required priority attention.

There is a need for continuing dialogue and education on international relations.

For this reason, at various points in our report, we have identified subjects which we suggest should receive on-going consideration by one or other of the Standing Committees of Foreign Affairs of the Senate and the House of Commons. For other subjects, we propose a more detailed one-time inquiry.

We are appreciative of the thoughtful analysis and sometimes detailed recommendations that we received on issues that we could not adequately consider. These we commend to the government and Parliament for further consideration. To aid in this process, we are making available for wider circulation the position papers that we commissioned and the issue papers that summarized the testimony that we received.

In addition to the meetings organized by our Committee, we are aware that the Department of Foreign Affairs and International Trade has undertaken several consultations, some of which were completed in time for us to take account of them. In particular, we have taken note of the report of the Steering Committee for the International Business Development Review, chaired by L.R. (Red) Wilson, Chief Executive Officer of BCE Inc., presented to the Minister for International Trade.

Members of our Committee had the opportunity to attend the National Forum on Canada's International Relations held on March 21 and 22. They found the exercise less useful than it might have been. Should the government decide to make this an annual consultation of the Canadian public, we believe it would be more useful if a broader public participation were sought, if a limited number of key issues were identified as the main focus of discussion, and if the procedure allowed

for more debate of the conclusions. Further to concentrate discussion, we suggest that background papers reviewing those issues be prepared and circulated to participants in advance.

At the same time, the Committee believes there is a need for continuing dialogue and education on international relations. In today's interdependent world, international relations have an increasingly direct effect on the well-being of Canadians. They should therefore have the opportunity to deepen their understanding of the complexities of foreign policy, and to have an input into decisions that affect them.

One proposal made in this context is for a "Centre for Foreign Policy Development" that would identify priorities for analysis and contribute to the public debate. One of its functions would presumably be to promote dialogue among government, business, academic, professional and non-governmental organizations, a process in which we believe Parliamentarians should be actively involved. Likewise, we think representatives of the Department of Foreign Affairs and International Trade, the Department of National Defence and CIDA should participate in the dialogue, both contributing their knowledge and assuming greater accountability.

Through our hearings, we have become aware of the significant amount of research already being undertaken in Canadian universities, research institutes, business and labour groups and through umbrella NGO bodies. The vast body of research being undertaken abroad is also readily accessible. We are convinced that this greater dialogue among the different communities would help to make this research more relevant to the diverse needs of Canadians and better known to a wider public. For this reason, we believe that the proposed Centre for Foreign Policy Development or an equivalent institutional arrangement, such as a remodelled Canadian Institute for International Peace and Security, should give special attention to building bridges between different groups of Canadians.

Some of our members have indicated that they plan to organize town hall meetings on foreign policy issues in their constituencies. We applaud this initiative, which should help Canadians to appreciate the extent to which international

relations of all kinds affect their lives. Jobs, the physical environment in which we live, the ethnic composition of the country; these, and many other situations, are all directly affected by developments abroad and how Canada responds. Town hall meetings would be an effective way to get across this message to ordinary Canadians.

If Parliamentarians are to play a larger role in assisting Canadians to appreciate the impact of international relations on their daily lives, it is important that they themselves be well informed. The Committees on Foreign Affairs and Trade and on Defence of the two Houses can help to do this. Beyond this, however, there might be advantage in experimenting with informal consultative procedures that are practiced in the Scandinavian countries, as well as in Germany and France. In those countries, the Ministers of Foreign Affairs meet in closed session from time to time to discuss pending problems with the members of their respective parliamentary committees responsible

for international relations. Introduction of this practice in Canada would give Parliamentarians an appreciation of the complexities of international problems, as well as providing an informal means for Ministers to consult those with a special interest in foreign relations. It would also strengthen the hand of Canadian Parliamentarians when they meet with their counterparts abroad.

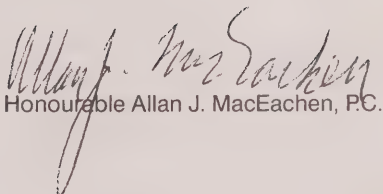
To the many Canadians who went to the time and trouble to give us their advice, we express our gratitude. Drawing on their experience, this report provides our best judgment on the main foreign policy issues that Canada faces at this time of rapid change here at home and abroad. In thinking about the testimony of Canadians, we have been particularly struck by their idealism and their deep morality. Canadians want to make the world a better place. These sentiments and aspirations are, we trust, reflected in this report that we submit to Parliament.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

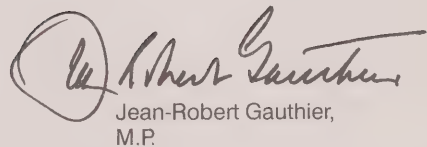
Pursuant to Standing Order 109 of the House of Commons, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings and Evidence* of the Special Joint Committee reviewing Canadian Foreign Policy (*Issues Nos. 1 to 51 and Issue No. 52, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,



Honourable Allan J. MacEachen, P.C.



Jean-Robert Gauthier,
M.P.

Joint Chairs

DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

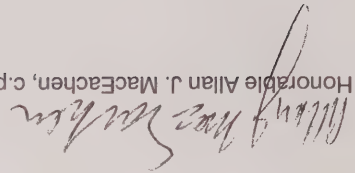
En vertu de l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada (*fascicules nos 1 à 51 et le fascicule n° 52 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

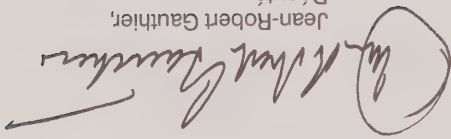
Les coprésidents,

Honorable Allan J. MacEachen, c.p.,



Député

Jean-Robert Gauthier,



parlementaires de saisir la complexité des problèmes internationaux, l'adoption de cette pratique au Canada mettrait à la disposition des ministres un moyen de consulter officiellement ceux qui s'intéressent de façon particulière aux relations étrangères. Cela donnerait en outre plus d'empise aux parlementaires canadiens lorsqu'ils rencontrent leurs homologues à l'étranger.

Aux nombreux Canadiens qui ont pris le temps et se sont donné la peine de nous faire part de leurs conseils, nous exprimons notre vive gratitude. Ce rapport, qui s'inspire de leur expérience, est l'expression du meilleur jugement que nous pouvons porter sur les grands enjeux auxquels le Canada fait face, dans le domaine de la politique étrangère, en ces temps où, tant au pays qu'à l'étranger, tout change si rapidement. Ce qui nous a particulièrement frappés dans les témoignages des Canadiens, c'est leur idéalisme et leur profonde moralité. Les Canadiens veulent créer un monde meilleur. Nous espérons que ces sentiments et ces aspirations imprègnent le rapport que nous présentons au Parlement.

ethnique du pays et bien d'autres situations que nous vivons au Canada subissent tous directement les contrecoups de ce qui se passe à l'étranger et de la façon dont le Canada y réagit. Des assemblées publiques seraient un moyen efficace de faire passer le message aux simples citoyens.

Si les parlementaires désirent se charger de mieux faire comprendre aux Canadiens à quel point les relations internationales se répercutent sur leur vie quotidienne, il importe qu'ils soient eux-mêmes bien renseignés. Les comités des affaires étrangères et du commerce et les comités de la défense des deux Chambres peuvent y contribuer. Il serait peut-être intéressant, par ailleurs, de tenter l'aventure des consultations informelles qui existe dans les pays scandinaves, en Allemagne et en France. Les ministres des Affaires étrangères de ces pays tiennent de temps en temps des réunions à huis clos avec les membres de leurs comités parlementaires des relations internationales pour discuter des problèmes de l'heure. En plus de permettre aux

Il est nécessaire de poursuivre le dialogue sur les relations internationales et de poursuivre les efforts de sensibilisation dans ce domaine.

C'est pourquoi, à divers endroits dans le rapport, nous avons signalé des sujets sur lesquels les comités permanents des affaires étrangères, du Sénat ou de la Chambre des communes, devraient se pencher en permanence. Nous proposons par ailleurs que d'autres sujets fassent l'objet d'une étude ponctuelle approfondie.

Nous sommes reconnaissants des analyses soignées et des recommandations parfois détaillées qui nous ont été communiquées sur des questions que nous ne pouvions adéquatement examiner. Nous les transmettons au gouvernement et au Parlement pour plus ample examen. Pour contribuer à ce processus, nous rendons publics, afin d'en assurer une plus grande diffusion, les essais que nous avons commandés et les documents de synthèse qui résument les témoignages.

En plus des réunions organisées par le Comité, nous savons que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a procédé à plusieurs consultations, dont certaines furent terminées à temps pour que nous puissions en tenir compte. Nous avons pris note, en particulier, du rapport du Comité directeur chargé de l'examen de la promotion du commerce international, présidé par le chef de la direction de BCE Inc., L.R. (Red) Wilson, qui fut transmis au ministre du Commerce international.

Les membres du Comité ont pu participer au Forum national sur les relations internationales du Canada, tenu les 21 et 22 mars. Ils ont trouvé l'expérience moins utile qu'elle aurait pu l'être. Si le gouvernement décidait d'en faire un mécanisme de consultation annuel de la population canadienne, nous croyons qu'il serait plus utile si la discussion était centrée sur un nombre restreint de thèmes essentiels et l'organisation du Forum permettait de débattre d'avantage les conclusions. Nous suggérons en outre, pour mieux cibler la discussion, de faire parvenir à l'avance aux participants des documents thématiques.

Le Comité juge par ailleurs qu'il est nécessaire de poursuivre le dialogue sur les relations

internationales et de poursuivre les efforts de sensibilisation dans ce domaine. Dans notre monde interdépendant, les relations internationales ont une incidence croissante sur le bien-être des Canadiens. Il faudrait donc donner à ces derniers l'occasion de mieux se rendre compte des complexités de la politique étrangère et d'avoir leur mot à dire dans les décisions qui les touchent.

Une des propositions formulées dans ce contexte vise à créer un «Centre d'étude de la politique étrangère» qui identifierait les domaines d'analyse prioritaires et contribuerait au débat public. Une de ses fonctions consisterait vraisemblablement à promouvoir le dialogue entre organismes gouvernementaux, associations d'entreprises, d'universitaires et de professionnels, et organisations non gouvernementales, processus auquel il nous semble que les parlementaires devraient s'associer activement. Nous croyons, dans le même ordre d'idées, que des représentants du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, du ministère de la Défense nationale et de l'ACDI devraient participer à ce dialogue, à la fois pour faire profiter les autres de leurs connaissances et pour être plus impartiales.

Nous avons pris conscience, au cours de nos audiences, du grand volume de recherches déjà accomplies par les universités, les instituts de recherche, les associations de gens d'affaires, les organisations syndicales et les collectifs d'ONG canadiens. De plus, il est facile d'accéder aux vastes travaux de recherche réalisés à l'étranger. Nous sommes convaincus qu'à mesure que ces recherches se feront connaître d'un plus grand public, grâce à l'intensification du dialogue entre les diverses collectivités, elles pourront correspondre de façon plus appropriée, aux divers besoins de la population canadienne. C'est pourquoi nous croyons que le Centre d'étude de la politique étrangère que nous proposons, ou un établissement équivalent comme par exemple l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationale remodelé, devrait accorder une attention particulière au resserrément des liens entre les différents groupes de Canadiens.

Certains de nos membres ont exprimé l'intention d'organiser des assemblées publiques sur des questions de politique étrangère dans leur circonscription. Nous louons de telles initiatives, qui devraient aider les Canadiens à se rendre compte à quel point les relations internationales de tous genres influent sur leur vie. L'emploi, la qualité de l'environnement, la composition

membres du Comité à prendre connaissance de cette abondante documentation, huit documents de synthèse ont été préparés, chacun portant sur un des grands thèmes du mandat du Comité. Ces documents résumaient de façon systématique les points de vue des témoins et leurs recommandations sur chaque thème.

Pour obtenir des vues approfondies d'experts sur les grands enjeux, le Comité a demandé aux quatre auteurs suivants de rédiger des essais : John Ralston Saul («La culture et la politique étrangère»), André Martens («À nouveau l'aide d'ONG internationales. À Bruxelles, le groupe s'est entretenu non seulement avec des administrateurs de l'OTAN et de l'Union européenne, mais aussi avec le chef du secrétariat de la CSCE, venu de Vienne, et d'un haut représentant de l'OCDE à Paris. À Washington, le groupe s'est réuni avec des représentants de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international ainsi que de l'Organisation des États américains. À New York, le groupe a rencontré les représentants de l'ONU et de ses agences spécialisées.

Le Comité a dû composer surtout avec le manque de temps. Sept mois, c'est fort peu pour couvrir toutes les questions mentionnées dans les lignes directrices, surtout pour un comité qui se réunissait pour la première fois. Nous n'avons forcément pas eu le temps d'approfondir bon nombre de sujets autant que nous l'aurions voulu. Il ne nous a pas été possible non plus de traiter à fond la foule de questions abordées par les centaines de particuliers et de groupes qui ont contribué à l'examen. Étant donné l'ampleur de notre mandat et l'exiguité de nos délais, nous avons dû nous limiter à un petit nombre de questions qui exigeaient selon nous une attention prioritaire.

Le Comité a décidé de rencontrer tous ceux qui,

en juin 1994, avaient présenté un mémoire ou avaient indiqué qu'ils le feraient. Afin de le faire efficacement, nous avons convenu de tenir des audiences à l'échelle du pays. Pour maximiser notre rendement dans les courts délais impartis, nous nous sommes divisés en trois groupes de sept ou huit députés et sénateurs. Le premier s'est rendu dans l'Est (St. John's, Halifax, Québec et Montréal), le deuxième dans l'Ouest (Calgary, Vancouver et Yellowknife) et le troisième dans les Prairies et en Ontario (Régina, Winnipeg et Toronto). Cette façon de procéder s'est avérée si efficace — en petit groupe, les membres pouvaient participer plus activement — qu'une fois de retour à Ottawa, nous avons continué de siéger en groupes pour entendre un plus grand nombre de témoins.

En tout, le Comité a tenu plus de 80 réunions au cours desquelles nous avons entendu plus de 550 organismes ou particuliers. Au lieu de consacrer 15 ou 20 minutes à chaque témoin, nous en convoquions en général plusieurs avec des permis d'accorder plus de temps aux témoins et de générer des échanges constructifs entre témoins.

En plus des organismes à vocation nationale, que nous avons entendus surtout à Ottawa, leurs sections locales ont souvent fait de leurs témoignages en région. Même s'il en résultait des redites, nous avons été impressionnés par le soin que la plupart des témoins avaient apporté à leur présentation.

Nous avons reçu relativement peu de mémoires sur la sécurité, le commerce, et les finances. Comme le mandat que nous avions reçu portait aussi sur ces thèmes, nous avons décidé de tenir des tables rondes à leur sujet et sur d'autres enjeux décisifs pour notre examen. Ces tables rondes réunissaient de quatre à six experts ayant des points de vue différents sur un même sujet. D'une durée de trois heures, les tables rondes parvenaient si bien à stimuler des débats fructueux que nous en avons organisé 21. En plus de celles portant sur la sécurité, le commerce, l'aide internationale et les différentes régions du monde, nous en avons organisé sur le développement durable, la politique étrangère dans le Nord, les pêches de la côte est, l'éducation et la culture, les communications et les acteurs de la politique étrangère.

Les témoignages et autre documents que nous avons reçus couvrent plus de 10 000 pages, y compris les quelque 500 mémoires. Pour aider les

CHAPITRE 8 LA DÉMOCRATISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

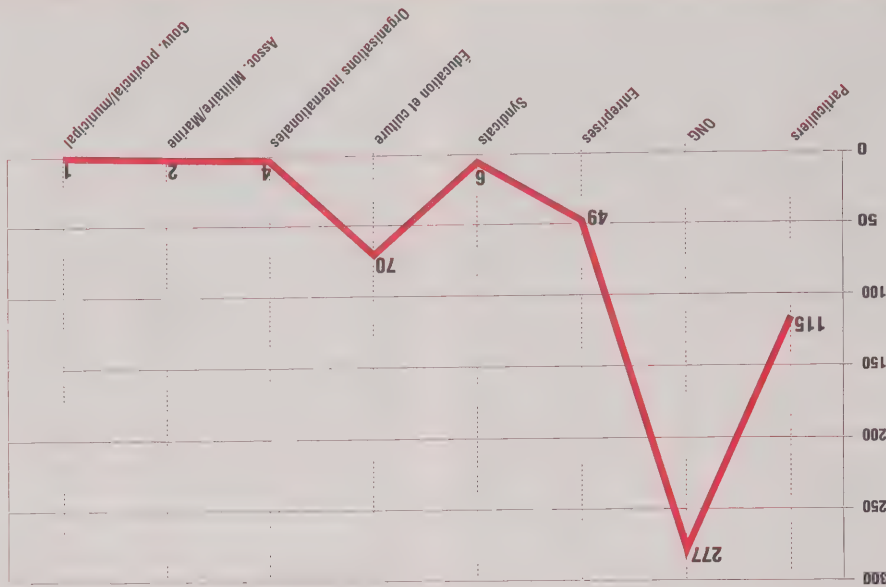
L'Agence canadienne de développement international (ACDI). Le ministre les a informés du projet de former le Comité et les a invités à présenter leurs opinions, notamment sur l'aide internationale.

À la suite de cette invitation ainsi que de la publicité entourant la formation du Comité et des audiences que celui-ci a tenues d'un bout à l'autre du pays, nous avons reçu 561 mémoires. Le tableau ci-joint indique que plus de la moitié de ces mémoires proviennent d'ONG, dont la plupart des Affaires étrangères avait écrit à plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales (ONG), entreprises, consultants et universités la plupart ayant déjà reçu un appui financier de

Dans les lignes directrices que le ministre des Affaires étrangères a déposées à la Chambre au moment de la formation du Comité, le gouvernement indiquait qu'il souhaitait « la démocratisation du processus d'élaboration de la politique étrangère [...] grâce à une participation plus intense des Canadiens, directement et par l'entremise du Parlement ». Ce dernier chapitre du rapport contient nos réflexions sur le processus d'examen de la politique étrangère et sur la façon dont on pourrait l'améliorer à l'avenir.

Avant même la formation du Comité, le ministre des Affaires étrangères avait écrit à plusieurs centaines d'organisations non gouvernementales (ONG), entreprises, consultants et universités la plupart ayant déjà reçu un appui financier de

Ventilation des mémoires



menter leur imputabilité démocratique. Le Comité recommande par conséquent l'adoption d'une stratégie du «multilatéralisme dirigé», c'est-à-dire, une stratégie donnant priorité aux institutions qui servent le mieux les intérêts canadiens. Ceci devrait être combiné avec l'établissement de relations bilatérales avec les pays du même ordre qui sont les mieux placés pour faire progresser les causes communes. Au delà du Commonwealth et de la Francophonie, les cibles de cette stratégie devraient inclure les Nations Unis (ONU), et ses agences spécialisées, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les institutions financières internationales et le Groupe des Sept (G-7). Le Canada doit promouvoir activement la création d'une chaîne de l'OMC. Il doit aussi favoriser une réforme urgente et en profondeur de l'ONU et des institutions de Bretton Woods. Les comités permanents appropriés du Parlement devraient réévaluer l'adhésion du Canada aux différentes recommandations quant à l'avenir de la participation du Canada.

Le Comité en est arrivé à la conclusion qu'il ne serait ni souhaitable ni réaliste que le Canada choisisse entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme. Nous devons plutôt jouer sur les trois tableaux. Il ne reste qu'à déterminer la façon d'y parvenir. De toute évidence, le but de l'exercice serait de maximiser l'influence du Canada pour lui permettre de protéger son autonomie et ses intérêts, promouvoir les régimes fondés sur des règles et renforcer les institutions internationales les plus aptes à répondre à ces objectifs. Une combinaison de stratégies, comme nous le recommandons dans ce chapitre, nous semble la meilleure façon de parvenir à nos fins.

principaux dirigeants et l'adoption de politiques garantissant l'égalité des chances aux hommes et aux femmes à tous les niveaux.

- Au chapitre de la démocratisation, le Canada devrait encourager la participation des ONG au travail des Nations Unies et voir d'un bon oeil les propositions concernant l'ajout d'une assemblée parlementaire au sein de l'ONU.

Nous sommes d'avis qu'il s'agit là de propositions qui méritent un examen de la part du gouvernement canadien. Elles visent à régulariser la situation financière des Nations Unies, à modifier les pratiques de gestion, à respecter le principe de la responsabilité et à améliorer l'efficacité et l'efficacité des opérations de l'ONU. La seule façon d'atteindre ce dernier objectif consiste à assurer une meilleure coordination entre les Nations Unies et ses institutions spécialisées, lesquelles ont jusqu'ici résisté aux efforts du Secrétaire général ou de l'Assemblée générale pour les mettre au pas. De fait, on ne pourra y parvenir tant que les gouvernements membres, qui sont, après tout, membres à la fois des Nations Unies et des institutions spécialisées, n'assuront pas l'uniformisation et la coordination des politiques des différentes institutions. Nous confions cet objectif au gouvernement du Canada.

Le Comité confirme l'engagement du Canada en faveur d'un système international fondé sur des règles et l'extension de l'application du droit international. Il confirme également l'importance de mieux gérer les institutions multilatérales, de les rendre plus efficaces, et d'aug-

prochain. Le Canada devrait jouer un rôle actif, voire de premier plan, dans cette réforme.

L'une des contributions les plus importantes à cet examen des Nations Unies provient du Comité canadien pour le cinquantième anniversaire des Nations Unies. Voici d'ailleurs quelques-unes des

ses principales recommandations :

- Au chapitre des finances, le Canada devrait exiger que les États membres prenant deux ans de retard dans le paiement de leur contribution perdent leur droit de vote (conformément à l'article 19 de la Charte). Il devrait également appuyer la nomination d'un vérificateur général de l'ONU, qui relèverait de l'Assemblée générale, et la création parallèle d'un système d'examen de la gestion interne placé sous la direction du Secrétaire général (depuis, l'ONU a nommé un inspecteur général).

- En ce qui a trait au développement international, le Canada devrait promouvoir la création, au sein de l'ONU, d'un conseil de sécurité pour le développement durable, un organe décisionnel de haut niveau qui serait doté de tous les pouvoirs de coordination voulus sur les institutions spécialisées.

- Au chapitre des droits de la personne, le Canada doit réclamer une meilleure coordination entre les rôles du Secrétaire et des institutions spécialisées de l'ONU, exhorter le Secrétaire général à charger un groupe de travail de haut niveau chargé de lui recommander une série de mesures en ce sens et demander la mise en place rapide d'un programme d'action destiné au Haut-commissaire pour les droits de l'homme, institué récemment, afin d'assurer la coordination avec le Haut-commissaire pour les réfugiés et une présence effective sur le terrain, là où les droits de la personne sont

- En ce qui concerne le Secrétaire, le Canada devrait réclamer la simplification et le renforcement de sa structure, l'établissement de méthodes de sélection objectives pour la nomination du Secrétaire général et des

cible doit être l'Organisation mondiale du commerce (OMC), élément central du développement d'un système commercial fondé sur des règles. Il faut aussi cibler les institutions financières internationales, qui jouent un rôle essentiel en favorisant le développement durable dans le cadre de la stabilité financière. Enfin, mentionnons le G-7 ou Groupe des sept pays les plus industrialisés; il est loin d'être représentatif, mais son champ d'action est mondial, et il permettrait aux pays membres, si ceux-ci le veulent bien, de coordonner leurs politiques étrangères et économique et leur action en matière de sécurité.

Malheureusement, la structure actuelle de ces institutions n'est pas celle dont elles auraient besoin pour soutenir le genre de multilatéralisme que nous envisageons. Exception faite, bien entendu, de l'Organisation mondiale du commerce, qui n'a pas encore été mise sur pied, les institutions mentionnées au paragraphe précédent doivent être examinées et corrigées pour les adapter aux changements que le monde a connus depuis leur fondation. Le chapitre 2 traite du Conseil de sécurité des Nations Unies et des organes à caractère régional, tels l'OTAN et le CSCE, qui collaborent étroitement avec l'ONU dans le domaine de la sécurité. Au chapitre 3, nous traitons des institutions financières internationales et du G-7, ainsi que de l'Organisation mondiale du commerce. La fin de ce chapitre fera état de la réforme des autres institutions de l'ONU.

Depuis la création de l'organisation en 1945, les Nations Unies ont toujours pu compter sur le Canada, et le respect des principes énoncés dans la Charte de l'ONU constitue la pierre angulaire de notre politique étrangère. Ces principes continuent de refléter les valeurs canadiennes et de mériter l'appui du Canada, mais il faut reconnaître que l'organisation a perdu une partie de sa crédibilité en raison de difficultés administratives et financières. Qui plus est, les Nations Unies se retrouvent constamment en difficulté financière du fait, surtout, des contributions qui n'ont pas été versées par certains États membres, notamment la Russie et les États-Unis. Les Canadiens qui ont comparu devant le Comité souhaitent clairement que les Nations Unies recommencent à exercer une influence réelle sur la scène mondiale et demandent une réforme complète de l'organisation. Le moment est propice, les Nations Unies devant célébrer leur 50^e anniversaire l'an

cantonner en Amérique du Nord, qu'il s'efforce d'établir le plus de liens intercontinentaux que possible, et qu'il prévienne la formation de blocs rivaux. Ainsi, multilatéralisme et bilatéralisme ne doivent pas être considérés comme des moyens s'excluant l'un l'autre, mais plutôt comme des solutions complémentaires au problème du morcellement engendré par le régionalisme.

La générosité des Canadiens est bien connue, mais le Canada ne peut pas tout faire et être partout en même temps. C'est pourquoi sa politique étrangère doit favoriser le «multilatéralisme dirigé» pour lui permettre de prêter main forte aux organes multilatéraux répondant le mieux à ses besoins; elle doit également se doubler d'une coopération bilatérale avec les pays qui partagent la philosophie du Canada et qui sont les mieux placés pour faire progresser les causes communes. Deux critères doivent guider le choix du Canada : harmonisation avec ses propres intérêts et l'efficacité de l'institution multilatérale.

Quels sont les intérêts du Canada dans certaines institutions multilatérales importantes? D'un côté, il y a le Commonwealth et la Francophonie, qui jettent de nombreux ponts entre les continents et les races et qui offrent d'importantes possibilités pour le Canada d'assurer le rayonnement de ses deux langues officielles et de sa diversité culturelle. Le Commonwealth a beaucoup évolué au fil des ans, et le retour de l'Afrique du Sud lui a donné une nouvelle vitalité. La Francophonie s'est également transformée; par exemple, les provinces du Québec et du Nouveau-Brunswick y sont présentes à titre de «gouvernements participants» aux côtés du Canada, qui siège comme «État membre».

La politique étrangère du Canada devrait favoriser le «multilatéralisme dirigé», c'est à dire les institutions multilatérales qui sont les mieux adaptées aux besoins du Canada...

De l'autre côté, on trouve les Nations Unies et ses institutions associées. C'est principalement grâce à elles que le Canada peut participer aux initiatives internationales visant la paix, la sécurité, le développement économique et social, l'environnement, les droits de la personne et le droit international. La politique étrangère du Canada doit par conséquent viser à établir — ou plutôt rétablir — la crédibilité et l'efficacité de l'ONU dans ses fonctions d'institution mondiale. Une autre

pays peut grandement contribuer à résoudre les problèmes qu'il y a déjà. (Parce qu'il jouit de la confiance de toutes les parties en cause, le Canada joue un grand rôle au sein du groupe d'orientation sur le processus de paix au Moyen-Orient et préside le groupe de travail sur les réfugiés.)

Le gouvernement a demandé au Comité de recommander des priorités régionales mais nous croyons que les critères qui devraient guider les politiques canadiennes doivent être fondés sur les fonctions qui engagent les intérêts canadiens plutôt que sur des considérations purement géographiques. Ces priorités régionales émergeront de ce processus mais elles seront le résultat d'une évaluation des intérêts, valeurs et avantages comparatifs du Canada. Dans toutes les régions, tel qu'étudié par ce rapport, les intérêts vitaux du Canada émergent comme des objectifs politiques très clairs : renforcer la sécurité commune, promouvoir le commerce et bâtir une prospérité commune, contribuer au

développement durable, réduire la pauvreté et projeter les cultures canadiennes à l'étranger. Les chapitres précédents ont examiné chacun de ces objectifs en détail. Ce faisant, le rapport a identifié des priorités pour chaque région. Dans chaque région, la priorité devra être accordée au renforcement de la coopération bilatérale avec les principaux pays, notamment dans des domaines présentant une importance particulière pour le Canada.

Le Comité recommande au gouvernement de fonder ses politiques et ses priorités sur les intérêts, les valeurs et les avantages comparatifs du Canada. Le Canada devrait viser, dans les régions, à établir des partenariats bilatéraux en fonction de l'importance régionale d'un pays, de ses liens politiques et culturels avec le Canada et de ses contributions à l'atteinte de nos objectifs.

Le multilatéralisme

Le terme «multilatéralisme» a ici le sens de politique orientée vers les institutions et les regroupements internationaux qui ont une large assise et dont le but est de renforcer la coopération. La notion est donc profondément ancrée dans les traditions de la diplomatie canadienne et revêtira probablement plus d'importance encore dans l'avenir. Comme nous l'avons déjà dit, il faut absolument que le Canada refuse de se faire

1:3-13). Le Canada aide à transformer l'OEA en une véritable institution hémisphérique et prévenir qu'elle devienne une institution dominée par les États-Unis. Certains témoins ont également souligné le fait que l'Amérique latine était, sur le plan géographique et culturel, plus proche du Canada que ne l'est la région Asie-Pacifique, qu'elle était ouverte à la technologie canadienne, et que le Québec y jouissait, sur le plan culturel, d'un avantage comparatif. Ils nous ont également révélé que les contacts avec le secteur privé y étaient de plus en plus nombreux et que le commerce et les investissements entre le Canada et le Mexique avaient presque doublé de 1987 à 1992. On nous a également informés que les pays de cette région étaient fermement lancés sur la voie de la démocratisation et de la réforme économique, mais qu'il y existait encore de graves problèmes dans les domaines de l'éducation et de la santé publique ou découlant de la pauvreté, de la dégradation de l'environnement et de la répartition inégale des richesses.

En Afrique, le Canada continuera, dans un avenir prévisible, de s'intéresser principalement à l'aide au développement, au respect des droits de la personne et à la justice sociale, ainsi qu'aux implications de ces questions sur le plan de la sécurité. Cependant, la forme précise de cet intérêt varie grandement d'un pays à l'autre, selon les progrès réalisés dans la mise en œuvre de réformes économiques et politiques. Les différences sont énormes, qu'il s'agisse de l'Afrique du Sud, du Rwanda, du Sahel, de l'Afrique du Nord ou de la corne de l'Afrique. Dans les témoignages que le Comité a entendus, on notait de vives oppositions entre les entreprises participant au développement international en Afrique et la plupart des ONG, les premières soulignant l'importance du développement dans le secteur privé et la nécessité d'instaurer des programmes d'ajustement structurel, et les dernières soutenant que ces programmes perpétuaient la pauvreté et qu'il fallait apporter une plus grande attention aux projets communautaires réalisés par les ONG. Certains s'inquiétaient du fait que l'Afrique risquait d'être marginalisée (Campbell, 23:15).

Enfin, il ne faut pas oublier le Moyen-Orient, même si les témoignages entendus n'y font que brièvement allusion sur le plan de la sécurité. En effet, d'importantes questions s'y posent; qu'elles soient relatives à la guerre, à la paix ou à la réconciliation des ennemis d'hier, elles revêtent un grand intérêt pour de nombreux Canadiens. Notre

que 50 p. 100 du commerce mondial se ferait en Asie d'ici l'an 2000 (Ridley, 14:22 et 14:39). Ces dernières années, les liens du Canada avec l'Asie en matière de commerce et d'immigration se sont remarquablement élargis, notamment avec le Japon, qui est maintenant le deuxième plus important partenaire commercial du Canada. Cependant, la part commerciale du Canada dans cette région a diminué récemment (Wilkinson, 13:6), et les exportations canadiennes dépendent encore trop des matières premières et des produits partiellement transformés. Cinquante pour cent des immigrants que reçoit le Canada proviennent maintenant de l'Asie-Pacifique, terre ancestrale de 5 p. 100 des Canadiens. Le Canada s'intéresse non seulement au progrès économique de la région, mais aussi à sa stabilité politique et à sa sécurité. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, ces intérêts devraient être poursuivis sur la base d'un appui mutuel. Selon le ministre des Affaires étrangères, M. Ouellet, le Canada est déterminé à jouer un rôle important dans la création de nouvelles institutions régionales, telles l'APEC, qui offre un nouveau cadre de croissance, et l'ANASE, qui offre un partenariat politique et économique avec les pays non-membres par l'intermédiaire du Forum régional de l'ANASE. C'est seulement tout récemment que l'on a annoncé que la Fondation Asie-Pacifique du Canada abriterait le Centre d'études de l'APEC au Canada.

Les critères qui devraient guider les politiques canadiennes doivent être fondés sur les fonctions qui engagent les intérêts canadiens . . .

En Amérique latine, les intérêts du Canada touchent principalement le commerce et les investissements, l'aide et, d'une façon croissante, la sécurité. L'occasion lui est d'ailleurs offerte d'établir des relations plus importantes avec certains de ces pays à titre de complément de l'élargissement futur de l'ALENA. Les domaines de coopération comprennent les bourses d'études, les normes juridiques ainsi que la gestion administrative et financière. Un certain nombre de témoins ont dit au Comité que l'Amérique latine était une région du monde où le Canada était considéré comme un partenaire naturel (Hal Kiepak, 29:7) et que les pays de cette région souhaitaient établir des relations plus étroites avec le Canada, comme contrepoints possible aux liens qu'ils ont déjà avec les États-Unis (Wilkinson,

dépôt des possibilités que cela nous ouvre, les intérêts du Canada sur le plan du commerce et des investissements en Europe occidentale ont eu tendance à diminuer en importance relative ces dernières années, malgré les efforts déployés par le gouvernement pour les raviver et pour intensifier les échanges politiques et culturels. Les marchés européens sont très ouverts à la concurrence, toutefois la qualité des exportations canadiennes, en valeur ajoutée, est élevée, et les exportations de produits de technologie de pointe jouissent d'une croissance remarquable. L'Union européenne demeure importante pour le Canada non seulement en raison des racines communes qui animent nos valeurs, notre histoire et nos intérêts, mais également dans le contexte des Nations Unies, des institutions économiques multilatérales et de l'alliance de l'OTAN. À Bruxelles, l'UE a déclaré qu'elle voulait entretenir une collaboration plus étroite avec notre pays sur les questions présentant un intérêt commun. Dans l'ensemble, les témoins ont dit au Comité que le Canada jouissait maintenant d'une relation mûre avec l'Europe sur le plan du commerce et des investissements, relation grâce à laquelle les gouvernements avaient déjà établi un cadre permettant de faciliter les liens avec le secteur privé. Qui plus est, en matière de politiques, le Canada partage nombre des problèmes des économies développées qu'éprouvent les économies développées d'Europe, à savoir le chômage, le vieillissement de la population, la sécurité sociale, etc. Certains ont déploré l'affaiblissement des liens traditionnels avec l'Europe sur le plan éducatif, culturel ou scientifique et de les renforcer. À ce sujet, on a d'ailleurs fait état de la participation du Canada à l'Agence spatiale européenne, au projet Erasmus et à d'autres projets de recherche et de développement en Europe. L'Accord cadre Canada-CEE de 1976 offre toujours la structure de coopération dans plusieurs domaines y compris la politique industrielle. Toutefois, un nouvel accord de coopération scientifique et technologique devrait être conclu en 1995.

Il ne fait nul doute que la région Asie-Pacifique revêt une importance plus grande, non seulement pour le Canada, mais aussi pour le monde entier, comme on l'a dit aux chapitres 2 et 3. Elle pourrait très bien devenir la zone dominante au siècle prochain. L'Asie peut se vanter d'avoir le plus grand marché (2,5 milliards de personnes) et les plus forts taux de croissance. On a d'ailleurs dit au Comité

nouvelle vocation dans cet hémisphère occidental avec celle qu'il a sur le plan mondial en redoublant d'efforts pour jeter des ponts entre les continents. L'OTAN nous offre déjà un pont de sécurité au-dessus de l'Atlantique. Nous devrions nous préparer à l'ajout futur d'une voie économique, sous la forme d'une zone de libre-échange de l'Atlantique Nord. D'ailleurs, les Déclarations transatlantiques Canada-CEE et États-Unis-CEE de 1990 indiquent que c'est une voie possible. Le forum de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) nous offre un nouveau pont pas également ajouter un jour une voie de sécurité à ce pont-là? Ces questions devraient, à notre avis, faire l'objet d'études par le gouvernement et être inscrites à l'ordre du jour du G-7.

Le Canada a des intérêts dans toutes les régions du monde, mais la nature de ces intérêts varie d'une région à l'autre, et à l'intérieur même de ces régions, puisqu'elles ne sont pas elles-mêmes homogènes. Au chapitre 4, nous avons examiné les intérêts particuliers du Canada dans la région circumpolaire. Les brefs commentaires qui suivent portent sur d'autres régions importantes et sont

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les intérêts du Canada en matière de sécurité ont constitué le fondement principal des relations du Canada avec l'Europe. La guerre froide a divisé ces intérêts, comme elle a divisé l'Europe même : en Europe occidentale, le Canada a contribué à la dissuasion et à la défense, tandis qu'en Europe de l'Est, il a contribué au dialogue et à la détente, dans la mesure où les conditions le permettaient. La fin de la guerre froide offre la possibilité d'unir l'Europe et d'intégrer les pays de l'Europe centrale et orientale ainsi que de l'ex-Union soviétique à un système de sécurité collective pour tout le continent, auquel le Canada peut contribuer par le biais de l'OTAN et de la GSCC (voir le chapitre 2). Par ailleurs, ces pays ont besoin d'assistance technique et d'autres formes d'aide pour réussir la difficile transition à la démocratie et à l'économie de marché. Il est dans l'intérêt du Canada de contribuer à cet effort (voir le chapitre 5).

L'Union européenne va certainement prendre de l'importance au plan économique, alors que de l'intégration politique devrait rester embryonnaire pour un certain temps, comme nous le faisons remarquer au chapitre 3. Dans la nouvelle Europe, l'Allemagne réunifiée jouera un rôle central. En

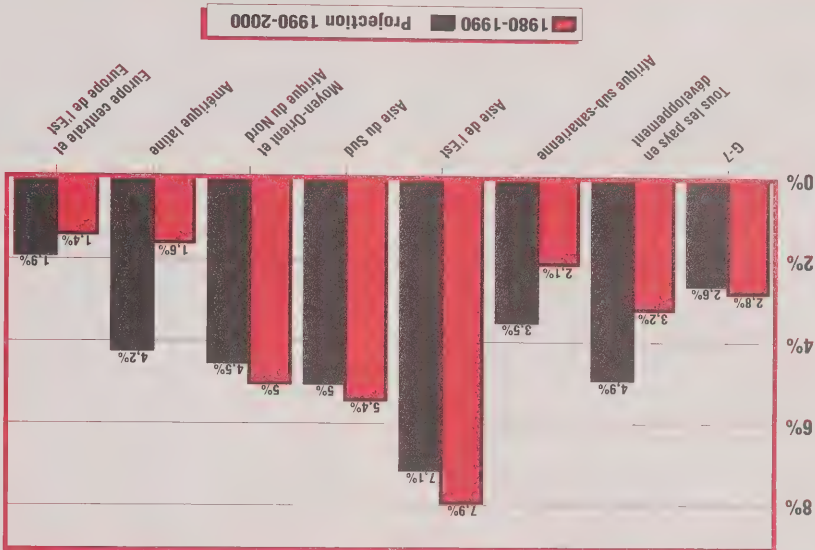
d'accepter de nouveaux membres, dans les Amériques, où de nouveaux candidats à l'adhésion traverseront bientôt à la porte de l'ALENA, et peut-être bientôt aussi en Asie. La mondialisation semble donc s'accompagner d'une tendance vers la continentalisation.

Où le Canada figure-t-il dans ce portrait? Il fut un temps où il était considéré comme «une puissance régionale sans région». Or ce n'est plus le cas. En maintenant partie d'une région nord-américaine en perspective de faire partie d'une région englobant toutes les Amériques. Cette éventualité soulève

deux importantes questions : quel rôle le Canada devrait-il jouer dans cet hémisphère? Quel rôle devrait-il jouer à l'extérieur de l'hémisphère? À ce sujet, le Comité a tiré deux grandes conclusions de sa visite à Washington : d'abord, que les États-Unis sont la puissance dominante des relations interaméricaines et qu'ils sont le plus important partenaire de la plupart des pays des Amériques, sinon de tous, y compris le Canada; ensuite, que le Canada doit déployer les efforts et fournir les ressources indispensables pour façonner son propre avenir, ou alors accepter que l'avenir de l'hémisphère, façonné par les États-Unis, déterminera aussi le sien.

Nouveaux marchés

Taux de croissance réels du PIB



Il importe en même temps de se demander si la vision du Canada se limite, ou devrait se limiter, à notre hémisphère. Certainement pas. Le Canada a aussi d'importants intérêts transatlantiques et transpacifiques — sur le plan économique et politique et en matière de sécurité — ainsi que des

intérêts mondiaux qu'il ne peut défendre que s'il joue un rôle actif dans l'intérêt du Canada de se laisser ne serait pas dans l'intérêt du Canada de se laisser confiner à l'Amérique du Nord ou de considérer la possibilité d'un monde divisé en blocs rivaux. Par conséquent, le Canada doit essayer de concilier sa

subventions se fait sentir, comme nous l'avons précisé au chapitre 3. La stratégie devrait consister à «multilatéraliser» le plus possible les relations canado-américaines en formant des coalitions spéciales avec des pays de même opinion et en soutenant les institutions multilatérales, dans l'espoir de limiter les actions unilatérales. À cette fin, le Canada devrait former des alliances stratégiques avec des pays clés dans d'autres régions, comme nous le suggérons sous la rubrique «régionalisme».

En dernière analyse toutefois, le succès de cette stratégie multidimensionnelle dépendra de la façon dont celle-ci est menée par le Canada et de la capacité du gouvernement de présenter une vision pouvant inspirer un sentiment national de réaffirmation et de persuader tous les intervenants d'unir leurs efforts au sein d'une «Équipe-Canada». Pour cela, les provinces doivent être disposées à collaborer, tout comme le secteur privé et les communautés culturelles et universitaires. Par-dessus tout, le public canadien devra reconnaître que ce sont le rôle futur du Canada et sa nature même qui sont en cause.

Le Comité estime que la gestion des relations entre le Canada et les États-Unis doit tenir particulièrement compte de trois facteurs fondamentaux : les caractéristiques qui distinguent les deux pays ainsi que les traits qu'ils ont en commun; la disparité entre les puissances économique et militaire de chacun; la tension inhérente entre l'indépendance et l'intégration qui doit être résolue de façon coopérative. Le Comité recommande que la politique canadienne vise la protection des intérêts vitaux du Canada : la conservation de la souveraineté et de l'indépendance canadiennes et le maintien de sa capacité de jouer le rôle actif et indépendant sur la scène internationale qu'exigent les Canadiens. Nous croyons qu'une telle politique commande une allocation appropriée de ressources destinées aux instruments de sa mise en oeuvre, que ce soit le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et des missions à l'étranger, les autres ministères actifs à l'étranger ou le Parlement.

Étant donné l'importance des pouvoirs qu'exerce à l'heure actuelle le Congrès américain, particulièrement dans les questions commerciales touchant les intérêts du Canada, il faut trouver des moyens efficaces et directs pour porter les préoccupations du Canada à

Le régionalisme

L'attention des membres du Congrès et du Sénat. Nous estimons que le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis offre le potentiel voulu à cet égard. Cependant, le Parlement doit revoir son processus de sélection afin que les futures délégations soient composées de parlementaires choisis pour leur connaissance des sujets à l'ordre du jour. Le Groupe devrait également travailler en étroite collaboration avec les comités permanents compétents et le ministre des Affaires étrangères.

Le régionalisme, phénomène qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, a une incidence toujours plus forte sur l'évolution des relations internationales. Certains regroupements régionaux, tels l'Organisation des États américains (OEA), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Ligue des États arabes, formés pour promouvoir la coopération fonctionnelle fondée sur des intérêts politiques communs, existent déjà depuis un certain temps. D'autres, comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), sont des produits de la guerre froide. L'Union européenne (UE) constitue certes l'un des regroupements régionaux les plus ambitieux. Connue à l'origine sous le nom de Communauté économique européenne (CEE), ce regroupement fut créé pour favoriser l'intégration économique à des fins politiques et de sécurité, à savoir, mettre un terme aux guerres fratricides, et mettre l'Europe davantage sur un pied d'égalité avec les États-Unis, d'une part, et l'Union soviétique, d'autre part.

Plus récemment, c'est la mondialisation qui a surtout favorisé l'intégration économique sur le plan régional ou infrarégional. La mobilité des capitaux et d'autres facteurs de production ont rendu absurdes les concepts traditionnels d'économies nationales et ont persuadé les gouvernements qu'ils avaient davantage à gagner de la concurrence que de la protection. La promotion des exportations ayant remplacé la substitution des importations, il faut que les pays aient accès aux marchés de leurs voisins. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), MERCOSUR en Amérique du Sud et l'ALENA en Amérique du Nord sont tous des exemples de cette tendance. D'ailleurs, tout laisse prévoir que cette intégration économique à l'échelle continentale s'accélérera en Europe, où l'UE est sur le point

difficile de réaliser et de concilier les deux objectifs — vivre en harmonie avec les États-Unis, tout en conservant son caractère distinct. C'était le but de la «troisième option», un concept élaboré quelques années plus tard; il s'agissait de développer et de renforcer l'économie et d'autres aspects de la vie nationale du Canada afin de rendre ce dernier moins vulnérable aux facteurs externes et plus apte à assurer son développement économique, social et culturel. Deux autres options — la «première» maintenir le statu quo et la «deuxième» accorder l'intégration avec les États-Unis — ont été rejetées. En pratique toutefois, c'est le statu quo qui fut maintenu, et quand cette option fut jugée insatisfaisante, il fut décidé, au milieu des années 1980, de négocier l'Accord de libre-échange (ALE).

Le Canada doit maintenant s'adapter à l'intégration économique croissante qui découle de l'ALE. Tout en permettant la production à plus large échelle, une plus grande liberté de mouvement de certains facteurs de production et un meilleur accès au marché américain, l'Accord, comme nous l'avons souligné au chapitre 3, n'a pas mis le Canada à l'abri du recours répété par les États-Unis à des mesures protectionnistes. De plus, cet accord n'a en rien réduit la vulnérabilité de notre économie qui a placé un si grand nombre de ses oeufs dans le panier américain, qui souffre d'une pauvreté relative en matière de recherche et développement, qui dépend trop du commerce intrasociété et qui n'offre pas les incitatifs nécessaires pour développer les marchés à l'extérieur du continent. De plus, le Canada a dû composer avec les pressions croissantes exercées par les grandes industries américaines dont l'approche «marché libre» entre en conflit avec l'attitude en faveur de la réglementation qui prévaut au Canada.

De nombreux témoins se sont dits préoccupés par l'influence américaine et la dépendance rares étaient les Canadiens qui étaient disposés à regarder la réalité en face. D'après John Saul, «cette façon canadienne d'agir s'aggrave plutôt que de s'améliorer [...] de courtes périodes de fausse représentation où nous nous mentons à nous-mêmes, suivies de longues périodes de dénégation, puis d'une acceptation passive d'une situation qui a été créée par de fausses déclarations.» (5:23) Parmi ceux qui avaient des réticences au sujet des effets de l'intégration

économique sur l'indépendance canadienne, peu ont préconisé un retrait de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Certains témoins ont même suggéré que l'accroissement de l'intégration économique nord-américaine nécessiterait finalement une union économique dotée d'institutions supranationales. D'autres témoignent par contre, provenant en particulier des communautés culturelles et universitaires, ont prôné une défense plus courageuse de l'indépendance canadienne fondée sur une culture canadienne vigoureuse (voir le chapitre 6).

Nous estimons qu'une telle relation multidimensionnelle nécessite une stratégie de même nature. Le gouvernement fédéral n'est qu'un des intervenants du côté canadien et ne peut donc pas établir seul l'ordre du jour, mais il peut donner le ton et influencer le contexte. Il peut exprimer clairement son intention d'œuvrer pour ménager une place pour le Canada aux États-Unis. Il peut également défendre résolument l'indépendance canadienne et exiger que les règles du jeu soient respectées et qu'il y ait une réelle réciprocité, tout en tenant compte de la nécessité de régler les différends de façon constructive. Le Canada a tout autant le droit que les États-Unis de promouvoir ses intérêts et ne doit pas volontairement limiter sa souveraineté plus que les États-Unis ne sont prêts à le faire. Comme de nombreux témoins nous l'ont dit, bien des aspects de la politique étrangère américaine, comme l'arrêt de leurs contributions à l'ONU, inspirent de graves inquiétudes au Canada. D'autre part, certaines mesures commerciales unilatérales des États-Unis ne cadrent pas, à nos yeux, avec les règles de jeu équitables auxquelles les Canadiens s'attendent. Le Canada se doit d'exprimer ses doléances franchement. En même temps, il lui incombe de choisir des formes et des voies de communication conformes à son rôle d'ami et d'allié. De toute manière, Ottawa doit établir sa politique étrangère, non pas en fonction des politiques américaines, mais bien d'après une analyse canadienne de la situation. Le Canada doit être fidèle à lui-même.

Une telle stratégie doit également contenir des éléments régionaux et multilatéraux. Le Canada doit non seulement défendre la prépondérance des règles sur la puissance dans les relations bilatérales, mais également renforcer les régimes basés sur des règles dans des tribunes régionales et multinationales. À cet égard, un secteur prioritaire est celui du commerce et des investissements, où l'urgence d'un code des

floue; en outre, le Congrès hésite de plus en plus souvent à déléguer au président son pouvoir de réguler le commerce que lui confère la Constitution parce qu'il estime que l'exécutif renonce trop facilement aux intérêts commerciaux américains quand il peut obtenir en échange des avantages dans d'autres secteurs; enfin, le pouvoir au Congrès s'est fragmenté après l'abolition des règles désuètes sur l'ancienneté. La présence d'une majorité démocrate dans les deux Chambres ne garantit plus au président qu'il pourra faire adopter un projet de loi par le Congrès. Comme l'a dit au Comité Allan Gotlieb, ancien ambassadeur à Washington : « Des changements dramatiques se sont produits au niveau du fonctionnement du système américain [...] Il y a donc un pouvoir décentralisé au Congrès, et se sont les présidents des comités et des sous-comités qui disposent vraiment du pouvoir exécutif [...] » (5:10)

C'est clair : le Canada, tout comme les autres pays, ne peut plus compter sur l'exécutif pour défendre ses intérêts auprès des États-Unis; il doit ce que fait depuis dix ans l'ambassade du Canada à Washington. En effet, le Comité s'est fait dire que le personnel de l'ambassade jouit d'une liberté d'accès sans égale aux bureaux des membres du Sénat et de la Chambre des représentants. L'une des principales activités de l'ambassadeur consiste maintenant à rencontrer des membres du Congrès quand les intérêts du Canada sont mis en cause. Une façon efficace d'influencer les membres du Congrès consiste à former des coalitions de compagnies ou d'industries américaines qui se sentent menacées par les mesures protectionnistes défendues par d'autres intérêts eux aussi américains (ce qui, par exemple, a été le cas lorsque l'industrie américaine des pâtes alimentaires risquait de subir une augmentation de ses coûts si le bled canadien ne pouvait plus entrer librement au pays).

Il faut trouver d'autres façons de traiter avec le Congrès. Bon nombre d'entre nous qui avons eu affaire avec les membres du Congrès avons été frappés par l'aisance des communications et des contacts entre législateurs. Il faut y voir un atout potentiel qui peut servir pour porter à l'attention du Congrès les préoccupations canadiennes qui ont été négligées. Nous estimons que le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis en particulier, créé en 1959 par entente des deux assemblées législatives, pourrait être organisé

beaucoup plus efficacement. Le Groupe prévoit des rencontres pour 24 membres de chaque assemblée législative au moins une fois par année, ou plus souvent au besoin. Toutefois, pour exploiter au plein potentiel du Groupe, le Parlement doit revoir son processus de sélection afin que la délégation canadienne soit composée de députés crédibles, choisis pour leur connaissance des sujets à l'ordre du jour. Tous les partis représentés à la Chambre et au Sénat devront travailler en collaboration afin de former la meilleure délégation possible. Les députés pourraient également trouver d'autres façons d'entrer en relation avec les membres du Congrès. Les comités permanents des affaires étrangères des deux chambres pourraient communiquer directement avec leur pendant américain. Le caucus canadien pour l'acier s'est avéré un moyen efficace pour réfuter les arguments que le lobby américain de l'acier présente au Congrès. Nous admettons que des fonds supplémentaires seront requis pour appuyer ces activités, mais les avantages, en matière de protection des intérêts du Canada et d'établissement de rapports soutenus avec le Congrès, seraient considérables.

La liberté d'action de chaque pays est plus ou moins entravée dans le monde interdépendant d'aujourd'hui, mais le Canada subit plus de contraintes que la plupart en raison de la proximité des États-Unis et de l'asymétrie de sa relation avec eux. La disparité entre la puissance des deux pays est énorme. Il existe également un écart extrême entre l'information et les connaissances que chacun a de l'autre. Par conséquent, l'influence qu'exercent les États-Unis sur le Canada n'a aucune commune mesure avec l'influence du Canada sur les États-Unis. Raison de plus pour que le Canada redouble ses efforts afin de maximiser son pouvoir de négocier et de faire valoir ses intérêts. Des témoins nous ont dit qu'il n'est plus nécessaire d'assujettir la politique étrangère du Canada aux contraintes qui étaient imposées par la guerre froide, mais d'après Allan Gotlieb, la nouvelle contrainte pourrait bien être un manque de volonté de s'assurer que les moyens de la politique étrangère sont à la hauteur de nos ambitions. (5:8)

Le problème fondamental des relations du Canada avec les États-Unis a été défini une première fois, lors de l'examen de la politique étrangère effectué en 1970, comme étant le fait de « vivre de façon distincte mais en harmonie » avec les États-Unis. L'expérience a montré combien il est

Canada, mais aussi tous les aspects de la vie au pays. Le Canada dépend beaucoup des États-Unis en matière de commerce et d'investissement, et sa vulnérabilité est aggravée par le fait que son surplus commercial avec ce pays aide à financer sa lourde dette extérieure. En matière de défense, le Canada est sans doute plus dépendant des États-Unis que de tout autre allié. En matière de culture et de communications, la plupart des Canadiens sont constamment et massivement exposés aux émissions de radio et de télévision, aux films et aux revues, aux modes et aux goûts américains.

C'est aussi une relation multidimensionnelle qui fait intervenir un large éventail d'acteurs non gouvernementaux ainsi que des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux. Les premiers ministres provinciaux rencontrent régulièrement les gouverneurs des États de diverses régions, et les maires canadiens leurs homologues américains. Il existe de nombreux accords entre les provinces et les États voisins. Les liens industriels, commerciaux, syndicaux et professionnels sont innombrables. En outre, il y a de plus en plus d'accords de coopération commerciale et économique mettant en cause à la fois des gouvernements internationaux et le secteur privé. La plupart de ces relations existent indépendamment du gouvernement fédéral mais dans bien des cas, celui-ci peut influencer leur cadre. Les liens personnels, professionnels, industriels et commerciaux huilient les rouages de la relation bilatérale et aplanissent souvent deux-mêmes les difficultés. En revanche, ils ajoutent à la complexité de la relation et peuvent entraîner à l'occasion le règlement des problèmes.

Étant donné l'ampleur et la complexité de la relation, les différends et les irritants occasionnels sont inévitables. Ce qui importe, ce n'est pas que les relations soient «bonnes» au sens abstrait du terme, mais qu'elles soient bien gérées. Si les bonnes relations devenaient une fin en soi, le Canada serait toujours, étant donné qu'il est le partenaire le plus faible, appelé à faire des concessions au nom de l'harmonie. Par contre, si

Il est important de bien gérer les relations. La bonne gestion suppose la compréhension mutuelle et une communication réciproque efficace.

l'objectif est de bien gérer les relations, il y a de meilleures chances que les deux partenaires en viennent à des arrangements mutuellement bénéfiques.

La bonne gestion suppose la compréhension mutuelle. Il faut, du point de vue du Canada du moins, aider les Américains à mieux comprendre le Canada et les différences qui existent entre les deux pays. Il faut aussi que les Canadiens s'efforcent de mieux comprendre les réalités politiques, économiques et stratégiques des États-Unis et les responsabilités mondiales qui pèsent sur eux. Une bonne gestion nécessite également une communication réciproque efficace. Au fil des ans, les consultations institutionnalisées entre les deux pays se sont graduellement élargies. La Commission mixte internationale (CMI) et la Commission permanente mixte de défense (CPMD) existent depuis longtemps. Le Groupe interparlementaire Canada-États-Unis, créé en 1959, est plus récent. Plus récemment encore sont les rencontres régulières entre les deux secrétaires d'État (1982), entre le premier ministre et le président (1984), et entre d'autres ministres du Cabinet. Les relations personnelles ainsi nouées, particulièrement au plus haut niveau de l'État, peuvent prendre une importance capitale dans les rapports avec le gouvernement américain, où toutes les nominations aux postes supérieurs sont effectuées par le président. Malheureusement, les ministres des Affaires étrangères ont cessé de se rencontrer régulièrement; il faudrait reprendre ces

Il faut tenir compte en même temps des complications nées de la tension créative qui existe entre l'organe exécutif et l'organe législatif prévus par la Constitution américaine. Cette tension ne constituait pas un facteur important dans les relations canado-américaines pendant la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à récemment, et ce pour deux raisons : d'abord, parce que les circonstances accentuaient les pouvoirs du président en tant que commandant en chef des armées et ensuite parce que le Congrès se contentait de s'occuper uniquement des affaires nationales, laissant la politique étrangère au président. Des témoins ont attiré notre attention sur le fait que, au cours des 20 dernières années, la situation a changé pour les raisons suivantes : d'abord, le Congrès a perdu toute confiance dans le président lors du gouvernement Nixon; ensuite, la distinction entre la politique étrangère et la politique domestique est devenue de plus en plus

CHAPITRE 7

LE RÔLE ET LA PLACE DU CANADA

programme de politique étrangère et de nouvelles méthodes diplomatiques. Au chapitre des liens bilatéraux, c'est la gestion des relations d'importance primordiale avec les États-Unis qui constitue le plus grand défi. Au chapitre des relations multilatérales, le défi consiste à bâtir un système international fondé sur les règles et à mettre au point une approche coopérative face aux problèmes mondiaux naissants. Par ailleurs, la distinction nette entre l'approche bilatérale et l'approche multilatérale s'est brouillée face à l'émergence d'un nouveau phénomène : l'importance croissante du régionalisme et la tendance à l'intégration continentale qui en découle. Comme cette évolution a de grandes conséquences pour sa politique étrangère, le Canada doit de toute urgence s'y adapter.

Les relations avec les États-Unis

Les relations canado-américaines sont marquées tout d'abord par le fait que l'unique voisin du Canada en Amérique du Nord est la seule superpuissance qui reste au monde. Comme l'ancien ambassadeur canadien Richard Gortam l'a déclaré devant le Comité : « Nous pouvons parler de nos options, mais le co-voisinage avec les États-Unis n'en n'est pas une. » (15:49) La déclaration du président Kennedy au Parlement canadien n'a rien perdu de sa pertinence : « La géographie a fait de nous des voisins, l'histoire a fait de nous des amis, l'économie a fait de nous des partenaires et la nécessité a fait de nous des alliés. » C'est une relation étroite, complexe et parfois difficile. Les deux pays ont en commun une vaste panoplie de coutumes et d'idéaux, et d'innombrables attaches et intérêts les rapprochent. Malgré les ressemblances, des différences marquées les séparent aussi, que ce soit sur le plan de l'histoire, de la philosophie politique, du fédéralisme, des traits ethniques et linguistiques ou des attitudes envers la loi, l'ordre et le gouvernement. C'est une relation qui touche non seulement tous les intérêts de la politique étrangère du

Historiquement, l'engagement international du Canada a toujours allié le bilatéral au multilatéral. Cependant, avant la Seconde Guerre mondiale, il intervenait assez peu. Il avait des liens bilatéraux surtout avec la Grande-Bretagne et les États-Unis dans le « triangle de l'Atlantique-Nord », mais il commençait à en avoir aussi avec la France et le Japon, tandis que son appartenance au Commonwealth britannique lui ouvrait une autre fenêtre sur le monde. Le Canada était également membre de la Société des Nations tout en étant plutôt un partisan de l'isolationnisme.

La Seconde Guerre mondiale a tout changé. Plus fort et plus sûr de lui-même, le Canada a contribué activement à façonner l'ordre international de l'après-guerre et, lorsque la guerre froide paralysait les Nations Unies, à organiser la défense collective de l'Ouest. À ce moment-là, la politique étrangère du Canada reposait sur quatre piliers : les liens avec la Grande-Bretagne et un Commonwealth en expansion; les relations toujours plus étroites et étoffées avec les États-Unis; l'appartenance aux Nations Unies; et la participation à l'OTAN.

Il y a eu de grands changements par la suite : les liens bilatéraux avec la Grande-Bretagne se sont affaiblis au moment même où les relations avec les États-Unis s'intensifiaient. D'autres relations bilatérales se sont développées, notamment avec la France et d'autres membres de la Communauté économique européenne (CEE), avec le Japon et la Chine. Le Canada a cultivé ses relations avec l'Union soviétique et ses alliés dans l'intérêt de la détente. Il s'est servi de son appartenance au Commonwealth et à la Francophonie naissante pour tendre la main au monde en développement. Pendant ce temps, le Canada jouait un rôle de premier plan dans pratiquement tous les organismes multilatéraux qui s'étaient constitués à l'intérieur comme à l'extérieur du système de l'ONU pour promouvoir la coopération internationale.

Aujourd'hui, le Canada fait face à deux catégories de défis qui exigent un nouveau

Le Comité reconnaît l'importance de programmes tels Radio-Canada International (RCI) et les programmes de traduction du Conseil des arts du Canada pour la littérature canadienne

à l'étranger. Il ne faut ménager aucun effort pour exploiter pleinement le potentiel de RCI, particulièrement puisqu'il s'agit de projeter l'image du Canada au-delà de ses frontières.

Le Comité recommande que le gouvernement continue d'appuyer vigoureusement la promotion des études canadiennes à l'étranger.

De plus, un très grand nombre d'universitaires et de savants canadiens participent déjà à des structures internationales qui leur permettent d'approfondir leur connaissance d'autres pays et de projeter à l'étranger une image de ce qu'est le Canada et le savoir canadien. Ces échanges favorisent la création de liens particulièrement importants entre le Canada et le reste du monde. Il faut continuer d'encourager le mouvement international de ces savants.

Le Comité recommande donc que le gouvernement étudie sérieusement les programmes qui aideront les savants et les universitaires canadiens ainsi que les établissements d'enseignement supérieur au Canada à entretenir les échanges internationaux qui seront utiles au Canada.

Depuis 50 ans, Radio-Canada International (RCI) constitue une fenêtre sur le Canada pour le reste du monde, ainsi qu'un lien avec leur patrie pour les Canadiens à l'étranger. Au fil des ans, le service a grossi puis maigri, des langues ont été ajoutées et d'autres ont été abandonnées. Le programme offre encore aujourd'hui principalement la radiodiffusion en ondes courtes, mais un nombre croissant d'émissions sont diffusées par des stations locales — dans 24 villes en Russie et 15 en Chine, dans 10 pays de l'ex-Union soviétique, en Namibie et dans 15 pays d'Amérique latine. Le Comité a pris connaissance du rapport déposé récemment par le Comité sénatorial permanent des transports et des communications sur le mandat de RCI soit amplifié est recommandé que le mandat de RCI soit amplifié et que le financement soit augmenté pour rétablir le niveau qu'il avait atteint en 1990, et qu'un conseil consultatif soit établi pour faire connaître les services de RCI aux Canadiens vivant au Canada. Nous convenons que le rapprochement actuel de RCI ne permet pas une pleine exploitation de son potentiel pour projeter l'image du Canada à l'étranger, et qu'il y aurait lieu de prendre des mesures pour redonner à RCI la place qui lui revient dans la radiodiffusion canadienne.

doit jouer le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international en matière d'élaboration, à l'échelon fédéral, de politiques culturelles, scientifiques et éducatives internationales. Il recommande aussi que les programmes pertinents, éparpillés à l'heure actuelle dans le ministère, soient regroupés au sein d'un secteur des relations culturelles, scientifiques et éducatives internationales. Enfin, le Comité recommande que le gouvernement examine les programmes du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que les programmes internationaux d'autres ministères et organismes, afin de regrouper les plus indiqués au sein des Affaires étrangères. Il recommande aussi qu'on fournisse aux diplomates canadiens les incitations et les moyens nécessaires pour promouvoir efficacement la culture, la science et l'éducation canadiennes à l'étranger.

Il existe un programme d'études canadiennes dans les universités étrangères, relativement peu connu, mais qui fonctionne très bien. Administré par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international avec le concours du Conseil international des études canadiennes, ce programme s'est élargi graduellement au cours des quinze dernières années et regroupe maintenant, dans trente pays, des associations et des programmes nationaux d'études canadiennes auxquels participent chaque année, aux États-Unis, en Europe, en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient, quelque 6 000 universitaires et 150 000 étudiants. Doté d'un modeste budget de 3,5 millions \$ par année, ce programme est unique parmi les programmes gouvernementaux du Canada puisqu'il est réalisé par des étrangers, soit par des établissements d'enseignement, des corps enseignants et des étudiants en dehors du Canada qui veulent approfondir leur connaissance du Canada, non pas parce qu'on les paye pour le faire, mais parce que ce pays leur offre un champ d'étude et de recherche intéressant dans les disciplines qu'ils ont choisies. On estime que pour chaque dollar versé en subvention par le Canada, chaque pays bénéficiaire dépense 9 \$, dont le Canada récupère une bonne partie sous une forme ou une autre (par exemple, en achats de livres, en visites au Canada, etc.).

à-dire la mobilité des étudiants et des universitaires, les échanges entre institutions et les réseaux internationaux de recherche et de développement.

Les instruments de la politique étrangère

Pour élaborer et proposer une politique étrangère cohérente et stratégique en matière de relations culturelles, scientifiques et éducatives, il faut d'abord préciser les rôles et les responsabilités au niveau fédéral. À l'heure actuelle, des unités à vocation culturelle ou scientifique sont éparpillées au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. De plus, des programmes pertinents sont dispersés à l'échelle du gouvernement. Outre le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, pas moins de sept ministères et organismes importants administrent des programmes touchant les relations internationales dans les domaines culturel, scientifique et éducatif. Il serait donc possible de fusionner et rationaliser considérablement les programmes gouvernementaux et d'éliminer de nombreux chevauchements.

De plus, il faut donner aux diplomates canadiens les incitations et les moyens nécessaires pour promouvoir efficacement la production culturelle, scientifique et éducatif du Canada. Il s'agit bien plus de changer les attitudes au sein du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international que de trouver de nouvelles ressources en grande quantité. L'accent doit être mis notamment sur la formation des agents du service extérieur pour qu'ils connaissent mieux les affaires culturelles, scientifiques et éducatives, sur la production annuelle d'un cahier regroupant les programmes et les priorités du gouvernement et sur la publication chaque année d'un répertoire des événements culturels et scientifiques importants au Canada. Comme le Canada doit pouvoir accéder à la technologie mise au point dans le reste du monde, ses agents en poste à l'étranger devront être en mesure de mieux aider les entreprises canadiennes, surtout les petites et moyennes entreprises, à établir les contacts nécessaires pour les acquérir.

Le Comité recommande donc que le gouvernement réaffirme le rôle de chef de file que

création d'une école nationale de théâtre. Ces propositions devraient être évaluées dans le cadre d'une stratégie visant à mettre en œuvre la politique canadienne en matière de relations culturelles, scientifiques et éducatives avec l'étranger.

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les provinces intéressées, rende prioritaire l'élaboration d'une stratégie en matière de relations culturelles, scientifiques et éducatives avec l'étranger. Cette stratégie pourrait recourir à la réglementation et à d'autres moyens, comme des entreprises conjointes avec le secteur privé, pour soutenir la production des produits culturels canadiens et leur distribution au Canada et à l'étranger. Elle devrait tenir compte des circonstances particulières et des propositions spécifiques à chacune des grandes industries culturelles, à savoir l'édition, la musique, les beaux-arts, les sports, la télévision, le cinéma et le théâtre et des propositions concrètes contenues dans l'essai de John Ralston Saul et le rapport de l'honorable Serge Joyal. Une fois prête, la stratégie devrait être référée aux comités parlementaires permanents chargés des affaires étrangères.

Lors de prochaines négociations internationales, le gouvernement devra chercher à nouer des alliances pour faire reconnaître la nécessité de protéger et de promouvoir les cultures nationales.

Le Comité recommande aussi que le gouvernement s'emploie à promouvoir l'épanouissement culturel au Canada en augmentant l'appui offert aux artistes, aux savants et aux scientifiques et en élaborant les moyens nécessaires pour assurer la distribution des créations de ces derniers au Canada et à l'étranger.

De plus, le Comité recommande que le gouvernement du Canada recherche la coopération des provinces intéressées à appuyer davantage l'«internationalisation» de l'éducation, c'est-

du Canada est directement liée à la qualité de la créativité des artistes, des savants et des scientifiques canadiens, à l'efficacité de la production et de la diffusion de leurs oeuvres et à la consommation de celles-ci au pays et à l'étranger. Soutenir plus énergiquement notre culture chez nous favoriserait tous ces vecteurs de notre politique étrangère.

Dans les paragraphes précédents, nous avons présenté certains des éléments d'une stratégie concernant les relations culturelles, scientifiques et éducationnelles avec l'étranger. D'autres considérations ont été portées à l'attention du Comité par John Ralston Saul dans son essai intitulé «La politique culturelle internationale des années 1990 : les enjeux et les moyens d'une relance».

Ces deux documents comportent des propositions tenant compte des circonstances particulières à chacune des grandes industries culturelles, à savoir l'édition, la musique, les beaux-arts, les sports, la télévision, le cinéma et le théâtre. Le Comité remarque, à l'égard de l'édition, les propositions visant l'établissement de programmes de subventions à la traduction, la création d'une agence de diffusion, la publication d'un bulletin sur les livres, l'établissement d'une agence littéraire, sans oublier les suggestions à l'égard des ouvrages éducatifs.

Dans le domaine de la musique, le Comité note les suggestions sur les disques compacts et les cassettes audio ainsi que sur les tournées d'artistes canadiens. En matière d'arts visuels, le Comité signale au gouvernement des idées sur les musées et galeries d'art et sur la tenue de conférences thématiques. En ce qui concerne les sports, le Comité croit que l'idée de tenir des Jeux arctiques et des Jeux des autochtones nord-américains mérite d'être étudiée.

Nous avons précédemment fait allusion aux mesures que le CRTC pourrait prendre. Il y a notamment la création d'une agence de vente et la promotion des ventes d'émissions canadiennes à l'étranger. En ce qui regarde le cinéma, on a signalé au Comité des propositions précises en matière de financement, de projection de films dans les cinématographiques, de projection d'ententes de coproduction. Enfin, pour promouvoir le théâtre canadien, des suggestions concrètes ont été faites à l'égard des festivals, des échanges et de la

gouvernement. Les deux programmes font connaître le Canada à un public toujours plus large.

Enfin, nous n'exploitons pas assez les moyens existants pour stimuler le commerce de nos produits culturels. Il existe des moyens simples, comme la présence d'artistes au sein de délégations ministérielles envoyées à l'étranger pour faire mousser nos produits. Ann Medina a déclaré que [la commercialisation et la distribution] requièrent «la promotion de nos industries culturelles à l'étranger de la même façon que nous faisons la promotion des télécommunications, des exportations» (10:23). Et Jim Fox, du Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI), abondait dans le même sens : «En ce qui concerne les échanges commerciaux et de la promotion du commerce, nous devons nous inspirer de ce que font les autres pays pour vendre leur éducation [...] En fait, en tant qu'enseignants, nous n'avons pas accès aux programmes fédéraux tels le PDME (Programme de développement des marchés d'exportation). Nous manquons des occasions.» (29:31)

Pour ce qui est de la dernière étape, c'est-à-dire la consommation des produits culturels domestiques par la population, nous faisons face à une réalité incontournable. Nous sommes peu nombreux, nous vivons à côté de nombreux Américains, et la majorité d'entre nous lit et comprend la langue de la culture américaine. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup de Canadiens consomment davantage de produits artistiques, scientifiques et universitaires en provenance des États-Unis que du Canada. La pénétration de la culture américaine se fait particulièrement ressentir chez les Canadiens anglophones pour lesquels la langue ne constitue pas un obstacle naturel. À notre avis, les Canadiens ne cherchent pas à échapper à la culture américaine, mais ils voudraient bien changer l'état actuel des choses parce qu'il a non seulement des effets négatifs en soi, mais il est nuisible à la conduite de la politique étrangère du pays.

Tous les témoignages portent à conclure que le rayonnement des valeurs et des intérêts d'un pays dans le monde dépend en grande partie de l'image qu'il projette par l'intermédiaire des produits culturels et didactiques qu'il exporte; à cet égard, il est très important aussi que la culture et l'éducation s'épanouissent à l'intérieur des frontières. Autrement dit, l'efficacité de la politique étrangère

grande partie, de ce genre de «dumping» culturel, que pratiquent les industries culturelles américaines.

C'est pourquoi il est essentiel, pour donner aux cultures locales une chance de s'épanouir et, tout aussi important, pour permettre à la population locale de consommer des produits culturels domestiques, de réglementer, d'une façon ou d'une autre, le «contenu national». Des règles de contenu canadien existent déjà pour diverses industries culturelles. Le Comité estime toutefois que l'on pourrait faire mieux à cet égard. Il faut s'attendre évidemment à ce que les industries exportatrices s'opposent farouchement aux règles de contenu national, surtout en ce qui a trait à la présentation et, par conséquent, à la consommation des films et des émissions de télévision; après tout, elles seront ainsi privées des profits qu'elles escomptent réaliser. Des règles s'imposent néanmoins.

Le CRTC, qui est habilité à réglementer le contenu canadien dans le domaine de la radiodiffusion, se montre si timoré qu'il donne l'impression de préférer laisser les entreprises de radio et de télévision canadiennes profiter pleinement de la diffusion de produits culturels étrangers, surtout américains, qui sont disponibles à des prix anormalement bas. Dans le même ordre d'idées, le Canada possède le réseau le plus dense de câblodistribution au monde, mais les exigences du CRTC à l'égard des câblodistributeurs sont encore là si accommodantes que 96 p. 100 des émissions de variétés et des téléromans présentées par les câblodistributeurs de langue anglaise sont d'origine étrangère.

L'intervention trop timide et restreinte du gouvernement explique aussi en partie la pénurie de produits culturels canadiens au Canada et à l'étranger. Il est facile d'imaginer, par exemple, la création d'une société mixte de distribution à grande échelle des publications canadiennes tant au pays qu'à l'étranger par plusieurs maisons d'édition canadiennes et l'État. Cette société mixte serait financée conjointement par plusieurs maisons d'édition canadiennes et l'État.

L'aisance avec laquelle ont été retranchés de puissants véhicules culturels, pourtant peu coûteux, comme Radio-Canada International et les programmes du Conseil des Arts du Canada pour traduire des romans canadiens vers l'autre langue officielle, — témoigne aussi de l'irrésolution du

Il est étonnant, étant donné les obstacles auxquels les secteurs culturels canadiens se heurtent, que les industries culturelles du pays aient fourni de l'emploi à près de 600 000 personnes et vendu pour près de 15 milliards de dollars de biens et services en 1992. Le fait qu'une part notable de cette production culturelle ait été exportée n'est pas moins remarquable. Dans certaines industries culturelles où le Canada a toujours été un importateur net, nous sommes même devenus des exportateurs nets. La SOCAN, par exemple, perçoit maintenant la moitié de ses redevances sur les œuvres musicales à partir de l'étranger alors qu'au début, ce taux n'était que de 10 p. 100.

Malgré ces chiffres et ces tendances, il demeure que les Canadiens consomment surtout des produits culturels étrangers, pas seulement par goût mais aussi parce que les produits de leur propre culture sont souvent difficiles à obtenir. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène dont le plus frappant est l'absence de réseaux de distribution adéquats. Les piètres moyens internes de diffusion empêchent de profiter d'économies d'échelle; si celles-ci existaient, elles permettraient une production et une distribution beaucoup plus vaste des produits culturels canadiens au pays d'abord et ensuite à l'étranger. C'est pour cette raison qu'en moyenne seulement 4 p. 100 des écrans de cinéma du Canada projettent des films canadiens et que seulement 17 p. 100 des livres et publications vendus ici sont d'origine canadienne.

Selon certains témoins, le manque de produits culturels canadiens sur le marché intérieur et notre faible production, provenient de ce que l'on peut appeler le «dumping» des produits culturels étrangers sur le marché canadien. En guise d'illustration, notons qu'un film qui a fait ses frais sur le marché interne peut encore rapporter même s'il est vendu pour presque rien à l'étranger. Les pays qui ne peuvent compter que sur de petits marchés intérieurs sont presque toujours désavantagés par rapport à ceux dont les énormes marchés intérieurs permettent de recouvrer le coût de pratiquement toute leur production. Le fait de pouvoir compter sur un énorme et riche marché intérieur et donc d'y recouvrer les coûts de production (et souvent bien davantage) permet aux industries culturelles américaines d'écouler leurs produits partout dans le monde à des prix qui permettent de percer sur ces marchés. Le phénomène de l'«américanisation», comme on l'appelle souvent, résulte en

préservé notre art, notre savoir et notre culture, nous devons les encourager, les appuyer et les protéger contre les pires effets de la mondialisation. Une culture vraiment vivante constitue effectivement le seul moyen possible de résister à l'effet de nivellement de la mondialisation culturelle et, par conséquent, représente la meilleure façon de renforcer le sentiment de communauté.

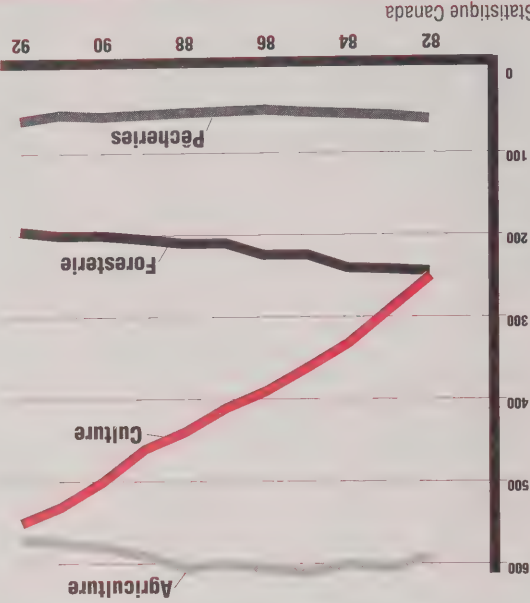
Paradoxalement, ce sont les solutions aux problèmes internes du Canada qui seront les plus difficiles à réaliser parce qu'elles entraveront, du moins à court terme, les intérêts de certaines sociétés transnationales culturelles. Les solutions aux problèmes de la promotion et de la distribution des produits culturels canadiens à l'étranger ne rencontreront probablement pas la même résistance de la part des sociétés transnationales, mais elles nécessiteront néanmoins une stratégie bien planifiée et quelques ressources.

«village-monde», est l'un des plus importants et des mieux connus. Comme nous l'avons souligné précédemment, la mondialisation s'harmonise très bien avec les intérêts des sociétés transnationales. Cela est également vrai pour le monde de la culture. Récemment, nous avons été témoins de la création de vastes sociétés transnationales intégrées verticalement et horizontalement qui dirigent les réseaux de production et de distribution. Ces sociétés intégrées font la promotion de certaines formes de culture et en rejettent d'autres. Ce qui est inquiétant, c'est qu'à l'essor des sociétés transnationales culturelles correspond une forte concentration du pouvoir entre les mains d'un petit nombre d'individus qui usent de ce pouvoir pour dicter ce que pourront voir et entendre les consommateurs. Tout comme dans les autres secteurs d'activité, la mondialisation de la culture est un fait. Toutefois, si nous tenons vraiment à

La valeur économique de la culture

Emplois par secteurs économiques

La force de travail du secteur culturel a connu une croissance de 122% au cours des 10 dernières années. Cela représente le double du taux de tout le marché du travail au Canada.



Source : Statistique Canada

ants quand ils rentrent chez eux, c'est-à-dire leur écrire régulièrement, les encourager à former des groupes d'anciens dans leur pays et trouver de nouvelles façons de garder le contact. Les ambassades du Canada devraient participer à un effort coopératif.

Les défis à relever chez nous

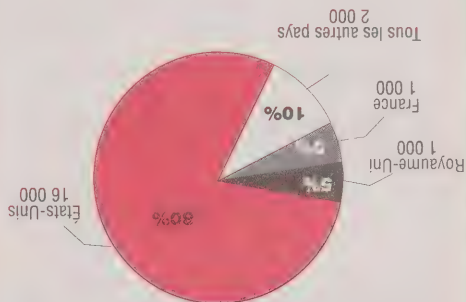
John Ralston Saul dit que le produit culturel passe par quatre étapes : la création, la production (comme la publication ou la production d'un film), la distribution et la consommation. Au Canada, la création est particulièrement vigoureuse et fertile, grâce aux initiatives de tous les Canadiens et Canadiennes. La créativité des artistes, des scientifiques, et des savants Canadiens est bien connue et a été marquée par un élan remarquable ces dernières décennies. Cette croissance a été enrichie par le renouveau des cultures autochtones et par l'apport de cultures d'un peu partout au monde. À travers le pays, l'explosion spontanée des activités culturelles des communautés locales a été particulièrement remarquable.

C'est à l'étape de la production que les problèmes surgissent. Pour diffuser son art, sa culture et son savoir, un pays doit d'abord les produire, mais aussi les distribuer. Évidemment, on pourra toujours compter sur un certain nombre d'efforts autonomes et indépendants, mais l'histoire a montré — et Adam Smith en a également fait état — que le marché ne parvient pas à générer des produits culturels dans les quantités voulues. En effet, souvent l'industrie privée ne s'engage pas dans les entreprises vraiment innovatrices par crainte de ne pas rentrer dans ses frais. Il serait donc souhaitable que les gouvernements soutiennent la production et la distribution des créations canadiennes.

Si l'on veut assurer l'essor de la culture canadienne, il faudra résoudre certains problèmes internationaux éprouvés touchant la production et la distribution de produits culturels. Les cultures du monde entier subissent, elles aussi, les répercussions profondes de la mondialisation. Bien sûr, les artistes — compositeurs, peintres et écrivains, par exemple — ont toujours travaillé dans un contexte pluriethnique et évalué leur travail par rapport à des normes mondiales; les premiers à reconnaître le phénomène de la mondialisation et à en entreprendre l'analyse furent les étudiants de la culture, dont Marshall McLuhan, dit du

beaucoup à offrir. Il serait donc souhaitable d'inciter, par des mesures financières et autres, les étudiants canadiens à changer leurs destinations habituelles et à faire de courts séjours — de six mois, un an, et même davantage — dans des établissements d'enseignement supérieur en dehors des États-Unis, de l'Angleterre et de la France.

Étudiants canadiens à l'étranger



Le Comité recommande que le gouvernement du Canada envisage sérieusement la possibilité de créer des programmes de bourses et d'échanges, mettant à contribution le secteur privé de façon importante, afin que les étudiants canadiens puissent faire des séjours courts, mais significatifs, dans des centres d'enseignement supérieur à l'étranger en dehors des États-Unis et des pays européens habituels, et que les étudiants de ces autres pays puissent faire de même au Canada. Il serait utile que les responsables de ces programmes soient informés de ce que deviennent leurs anciens étudiants après leurs études.

Le Comité désire inciter les universités et les collèges canadiens qui accueillent un nombre assez considérable d'étudiants étrangers à suivre une pratique, courante dans d'autres pays, de maintenir des relations avec ces étudi-

affaires culturelles internationales concourt, donc, au nouvel objectif économique de développer des ressources humaines.

Pour toutes ces raisons, le Comité recommande de vigourusement que les affaires culturelles, scientifiques et éducationnelles internationales soient traitées comme une dimension fondamentale de la politique étrangère du Canada.

Le Comité recommande aussi que la politique étrangère du Canada touchant les affaires culturelles, scientifiques et éducationnelles vise à :

aider le Canada à devenir un joueur important dans l'économie mondiale axée sur les connaissances;

contribuer à la vitalité des arts et de l'enseignement supérieur;

promouvoir l'exportation des produits culturels et éducationnels du Canada;

faciliter le transfert de connaissances.

Compte tenu que la politique étrangère relève de la compétence fédérale, que la culture et les sciences sont des sphères de compétence partagées avec les provinces et que l'éducation est du ressort des provinces, le Comité encourage le gouvernement à demander aux provinces intéressées de collaborer à la mise en œuvre du volet culturel, scientifique et éducationnel de la politique étrangère par une utilisation efficace de mécanismes comme le Comité consultatif fédéral-provincial sur les activités internationales liées à l'éducation.

Un nombre appréciable d'étudiants canadiens étudient à l'étranger. Naturellement, la plus grande majorité d'entre eux vont aux États-Unis, et une minorité étudient en Angleterre et en France. Rares sont ceux qui se rendent dans les autres universités européennes et plus rares encore ceux qui s'inscrivent dans les écoles d'Amérique latine ou d'Asie. Il n'est pas question de remettre en cause l'attrait qu'exerce la grande qualité de l'enseignement dans les universités américaines, anglaises et françaises sur les étudiants canadiens, mais nous croyons que les établissements d'enseignement supérieur d'autres pays ont

canadiens dans d'autres pays. Il est rare que la fine pointe de la recherche scientifique soit confinée à l'intérieur des frontières géographiques d'un pays. Le succès dépend de plus en plus de réseaux et d'alliances scientifiques internationales, et le Canada n'est pas aussi actif qu'il pourrait l'être à cet égard selon les témoins. Au sujet des discussions trilatérales des pays de l'ALÉNA sur l'enseignement supérieur et la recherche, Douglas Wright, affirme que

«le gouvernement mexicain a appuyé très généreusement les initiatives prises dans ce pays. Le gouvernement américain est tout aussi généreux. Malheureusement on ne peut pas en dire autant du Canada et cela nous cause quelques embarras.» (10:25)

Les membres du Comité ont été frappés par le solide consensus qui s'est dégagé de la communauté de l'enseignement supérieur concernant la nécessité pour la politique étrangère canadienne de tenir compte de l'importance stratégique de la mondialisation de l'enseignement supérieur au Canada. Les témoins ont affirmé de façon convaincante que, pour assurer la compétitivité du Canada sur la scène internationale, les meilleurs éléments de la prochaine génération doivent acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour traiter avec d'autres cultures et évoluer dans des contextes étrangers.

Pour ce faire, le Canada devrait appuyer les programmes favorisant la mobilité internationale des étudiants afin que ceux-ci développent une expérience de l'étranger. De plus, il devrait appuyer la mobilité des enseignants, pour deux raisons : pour internationaliser les programmes d'enseignement supérieur et permettre ainsi aux étudiants qui restent au pays de s'ouvrir, eux aussi, au milieu international, et pour promouvoir les contacts avec les réseaux de recherche internationale, contacts indispensables pour la recherche au Canada. Il faut aussi appuyer ces contacts afin de favoriser les objectifs politiques et économiques de la politique étrangère du Canada. Une stratégie cohérente sur ces trois fronts (mobilité des étudiants, mobilité des enseignants et promotion des relations scientifiques internationales) devrait permettre la réalisation d'objectifs nationaux essentiels, notamment une plus grande mobilité à l'intérieur de notre pays et l'amélioration de la qualité de notre enseignement supérieur. Le renforcement des

nombre croissant d'étudiants diplômés au niveau de la maîtrise et du doctorat viennent au pays avec leur famille. Les exportations invisibles sont fortement en faveur du Canada, qui compte plus de 60 000 étudiants étrangers dans ses collèges, instituts et universités contre 20 000 Canadiens inscrits dans des établissements d'enseignement à l'étranger.

En fait, on se rend de plus en plus compte que la création et la diffusion du savoir ont aussi une dimension internationale. Comme Robert Pritchard, président de l'Université de Toronto l'a dit devant le Comité, «la plus importante université du Canada a conclu «106 ententes avec plus de 50 pays différents. Notre corps enseignant compte près de 6 000 personnes qui effectuent un peu partout dans le monde des travaux de recherche ou d'érudition. Nous attirons des étudiants d'à peu près tous les pays. Cette année, plus de 5 000 étudiants étrangers sont inscrits chez nous... plus de 25 000 de nos diplômés vivent à l'étranger. Ils occupent bien souvent des postes importants dans les sphères académique, politique, économique et culturel de leur pays.» (22:73)

Jim Fox, président du Bureau canadien de l'éducation internationale, insiste sur la dimension économique du message :

L'éducation est synonyme de commerce. Le commerce dans le domaine de l'éducation représente 1,5 milliard de dollars pour le Canada. Il s'agit ici uniquement des étudiants étrangers au Canada. Nous gagnons plus d'un milliard de dollars par année en devises étrangères en vendant la compétence, l'éducation et la formation canadiennes à l'étranger. Cela donne 2,5 milliards de dollars en tout. En fait, l'éducation se place immédiatement après le blé dans nos exportations. Et pourtant, ce fait n'est pas reconnu et nous n'avons même pas commencé à réaliser notre potentiel commercial. (29:30)

Dans le mémoire qu'elle a présenté au Comité, l'Association des universités et collèges du Canada révèle qu'en 1993, 72 p. 100 de ses membres incluaient un rôle international dans leur énoncé de mission, en hausse par rapport au taux de 63 p. 100 en 1991. Les universités et les collèges canadiens développent le potentiel humain, sont une tribune pour le savoir, les idées et les valeurs canadiennes et créent des partenariats et des alliances internationales. De plus, elles bâtissent la compétitivité canadienne. Ces résultats dépendent, dans une large mesure, autant de la venue d'étudiants et de savants étrangers au Canada que des séjours d'étudiants et de savants

central du savoir, surtout nouveau, en tant que moteur de la prospérité et du bien-être économique des Canadiens. C'est d'autant plus vrai que le commerce extérieur tient une place centrale dans notre bien-être économique.

La transmission et l'élargissement de la connaissance ne se font pas exclusivement dans les écoles, les collèges et les universités. Les lieux de recherche y contribuent aussi largement. Néanmoins, les établissements d'enseignement jouent un rôle de base dans l'accroissement du capital humain. Comme le signale David Strangway, président de l'Université de la Colombie-Britannique :

D'après cette analyse, il semble que nous ajoutions bien plus de 2 milliards de dollars par année au produit intérieur brut de la province, ce qui représente une proportion importante de son activité. Comment cela se fait-il? C'est dans une large mesure grâce à nos activités de recherche-développement, qui sont à bien des égards, dans notre monde moderne, parmi les principales activités créatrices d'emplois. J'ai d'ailleurs prononcé à quelques reprises une allocution sur la création d'emplois grâce à la recherche-développement (14:113)

Les établissements d'enseignement supérieur ont aussi un rôle international important à jouer. Le Canada compte de nombreux collèges et universités de haut niveau qui accueillent déjà des milliers d'étudiants étrangers. Les enseignants, les chercheurs et les étudiants canadiens concurrents aident à la création d'un contexte dans lequel les étudiants étrangers apprennent à connaître le Canada, son peuple et sa culture. Lorsqu'ils rentrent dans leur pays, ces étudiants y feront connaître le nôtre. En conséquence, les universités et les collèges canadiens, qui sont financés à des degrés divers par des fonds publics, ont le devoir de veiller à ce que les étudiants étrangers repartent chez eux avec une image favorable du Canada.

Il est également souhaitable qu'en tant que pays, nous fassions aux étudiants étrangers l'accueil le plus chaleureux possible. Les mesures discriminatoires, comme leur exclusion de l'assurance médicale, pourront, en fin de compte, nuire aux intérêts du Canada. Nous devrions encourager encore plus d'étudiants étrangers à venir étudier dans nos collèges et universités. Nous récolterons plus que de la bonne volonté. Chacun de ces étudiants achète pour environ 15 000 \$ de produits et de services par an, et un

Ces chiffres soulèvent une question primordiale : pourquoi tous ces pays, à l'exception du Canada, consacrent-ils tant d'argent aux activités culturelles internationales? M. Saul, dans son essai préparé pour le Comité, propose une explication :

Trois grandes raisons incitent les pays développés à donner cette importance à la culture et à l'éducation :

1. Les pays correspondent en grande partie à l'image qu'ils projettent à l'étranger. Cette image affecte leur marge de manœuvre et l'influence qu'ils exercent dans la collectivité mondiale.
2. Les exportations culturelles peuvent être extrêmement rentables. Aux États-Unis, par exemple, elles viennent au deuxième rang des produits d'exportation.

3. La pénétration des marchés étrangers dépend dans une grande mesure de cette image. Pour parler franchement, les films américains vendent l'Amérique. Ils vendent les boissons gazeuses, les vêtements, les voitures et le tourisme. Ils vendent aussi le mythe américain.

Les pays qui ne font pas tout ce qu'ils peuvent pour exporter leur culture sont nés et sautodétruisent. Ils tentent de fonctionner sans ces images jouent un rôle important.

Comme le signale M. Saul, «la question n'est pas de savoir si nous pouvons nous permettre de dépenser pour stimuler nos exportations culturelles, mais bien de savoir si nous pouvons nous permettre de ne pas le faire».

Les témoignages recueillis partout au pays ont souligné à maintes reprises l'importance de la culture et de l'enseignement supérieur dans la conduite des affaires étrangères. D'après Paule Leduc, vice-présidente à l'enseignement et à la recherche à l'Université du Québec, «une politique étrangère doit intégrer les relations culturelles et scientifiques au même titre que les relations économiques et politiques». Selon Douglas Wright, ancien président de l'Université de Waterloo, la politique étrangère doit conférer un «rôle accru aux ressources humaines, au capital intellectuel, à la culture, à toutes les manifestations de réalisations humaines, facteurs essentiels de l'expression des intérêts du Canada à l'étranger et sur son sol».

College à Calgary, estime que «la politique étrangère est de nos jours inextricablement liée à l'éducation et à la culture». (10:17) Dans la nouvelle économie, «l'éducation supérieure et la culture devraient jouer un rôle central et non marginal dans la conduite des affaires étrangères du Canada». (10:18) Le Regroupement des professionnels de la danse du Québec affirme que :

internationale.» (23:60)

Il existe un autre élément qui explique pourquoi nous estimons que la culture et le savoir ont leur place en politique étrangère : leurs liens avec la prospérité. Si le Canada renforce son identité et enrichit son esprit innovateur et créateur, il sera mieux placé pour faire face à la compétition internationale. Il est maintenant couramment admis que la nouvelle réalité économique s'appuie, plus que toute autre réalité antérieure, sur des connaissances de toutes sortes, surtout scientifiques et technologiques. Comme l'ont fait valoir les dernières théories sur la croissance économique, ce sont les nouvelles connaissances qui sont essentielles puisqu'elles sont la source d'innovations de tous genres — technologiques, organisationnelles, gestionnaires et autres. À leur tour, ces innovations peuvent accroître la productivité de la main-d'œuvre et du capital, qui recèle la promesse d'un niveau de vie plus élevé non seulement pour les Canadiens, mais pour les populations du monde entier.

Lorsque l'on réfléchit à la transmission des anciennes connaissances et à la production de nouvelles connaissances, il importe de ne pas établir une dichotomie trop marquée entre l'exploitation et la vente des ressources naturelles, dont notre pays a toujours été tributaire, et le fonctionnement de systèmes de données financières informatisés. La connaissance peut permettre de trouver de nouvelles méthodes productives, non seulement pour l'extraction de ressources naturelles, mais aussi pour leur distribution à l'échelle mondiale. Impossible, donc, d'exagérer l'importance et même le caractère

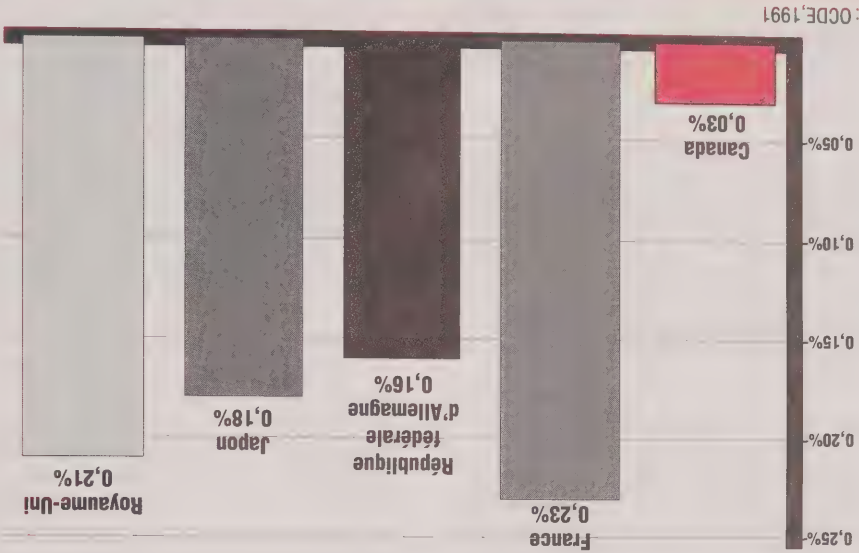
Culture, science, éducation et politique étrangère

qui influencent au premier chef leur conception, leur réception et leur circulation internationale.

Une étude récente de H.H. Chartrand (*The Business of International Cultural Affairs*) révèle qu'en 1990, le Canada avait consacré 80,9 millions de dollars aux affaires culturelles internationales, selon une large définition de la culture qui comprend les arts, les sciences et l'éducation supérieure. La même année, la France avait investi 1 492 millions de dollars au même chapitre ce qui représente 18 fois plus que le Canada. L'Allemagne dépensa 1 146 millions, le Japon 1 551 millions et le Royaume-Uni 765 millions de dollars. Les chiffres par habitant sont les suivants : France 26,60 \$, Allemagne 18,50 \$, Royaume-Uni 13,40 \$, Japon 12,60 \$ et le Canada 3,10 \$ seulement. 1990 ne constituait pas une année exceptionnelle, les chiffres cités ci-dessus reflètent donc l'importance accordée par ces cinq gouvernements au rayonnement de leur culture à l'étranger, ainsi définie au sens large.

La projection de la culture et du savoir canadiens au-delà de nos frontières doit donc être considérée comme une dimension fondamentale de notre politique étrangère. La promotion des valeurs et des intérêts canadiens dépend de la manière dont le Canada est perçu à l'étranger. Plus son image sera forte, plus le Canada saura se montrer efficace et autonome dans ses relations avec les autres pays. Et pourtant, la population canadienne ne reconnaît pas encore cette vérité et ne l'applique pas.

Pourcentage des dépenses publiques : culture, science et éducation internationales (1990)



Source : OCDE, 1991

CHAPITRE 6

PROMOUVOIR LE RAYONNEMENT DE LA CULTURE ET DU SAVOIR CANADIENS À L'ÉTRANGER

La projection de la culture et du savoir canadiens au-delà de nos frontières doit donc être considérée comme une dimension fondamentale de notre politique étrangère.

Pour Franklyn Griffiths, politologue à l'Université de Toronto, la culture a une autre dimension : « Normalement, la culture et la sécurité ne sont pas mis ensemble, mais [...] il est grand temps de réfléchir à ces liens parce que le monde évolue. La nouvelle équation de la politique étrangère doit donner aux considérations culturelles une place beaucoup plus importante que nous le croyions au cours des dernières décennies. » (10:12) Il souligne que la promotion de notre civilisation à l'étranger va de pair avec la promotion d'une vie culturelle et éducationnelle vigoureuse au Canada. Car, la vigueur de cette vie culturelle et éducationnelle est essentielle à la faculté de choisir :

Si les Canadiens ne participent pas à un cadre qui leur permet de vivre leur diversité et leur similitude, de voir leurs paysages, leurs cours d'eau, leurs forêts et leurs villes à l'écran, d'écouter la musique qu'ils font et les danses qu'ils pratiquent, si ces éléments ne bénéficient pas d'un appui suffisant, [...] les fondements mêmes de cette liberté de choix [...] seront menacés. Je crois en fait qu'ils sont déjà menacés aujourd'hui même dans notre pays. (10:12)

Nous estimons que M. Griffiths a formulé une autre vérité fondamentale. Comme l'a souligné l'Association des producteurs de films et de télévision du Québec :

Les biens culturels ne sont pas, comme les autres types de biens, des marchandises. C'est là une de leurs caractéristiques prédominantes : ils ont une langue, une nationalité, un enracinement socio-culturel spécifique, un style, une coloration

On peut se demander ce que peuvent avoir en commun les chansons de Brian Adams, de Céline Dion, de la famille Rankin, de Roch Voisine et de Robertson Davies, d'Anne Hébert et d'Antonine Maillet, les productions du Cirque du Soleil, de Robert Lepage et de Carbone 14, les films d'Atom Egoyan et de Denys Arcand et les découvertes nobélisées de John Polanyi et Bertram Brockhouse. La réponse pourtant est toute simple : ces réalisations ont suscité l'intérêt du public dans le monde entier. Ce faisant, elles ont contribué à créer une image identifiable du Canada, à donner une idée de ce que nous représentons, de ce que nous sommes en tant que société et même de ce que nous produisons. Jamais auparavant un comité parlementaire chargé d'examiner la politique étrangère du Canada n'avait entendu autant de témoins formuler un message aussi simple : la politique étrangère du Canada doit célébrer et promouvoir la culture et le savoir canadiens comme moyen privilégié de favoriser nos intérêts dans les affaires internationales.

Les témoins nous ont dit que c'est peut-être l'oeuvre de ces Canadiens, bien plus que l'engagement du Canada dans l'aide au développement et dans le maintien de la paix avec les Nations Unies, qui définit l'image du Canada à l'étranger. « Dans la mesure où la politique étrangère repose sur la reconnaissance par un public étranger, la projection de notre culture est indispensable à notre politique étrangère. Qui plus est, nous dépendons davantage de cette image culturelle que la poignée de pays alliés et concurrents qui, plus grands que nous, projettent leur image par d'autres moyens. » À notre avis, ces propos de John Ralston Saul décrivent une vérité fondamentale qui n'a pas encore été reconnue à sa juste valeur.

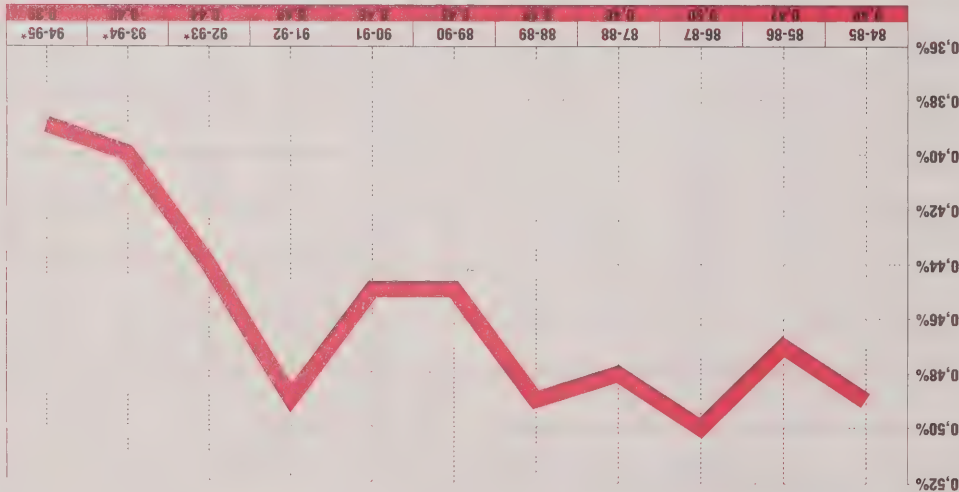
mécanismes plus vastes de consultation sur la politique étrangère.

En conséquence, le Comité recommande des consultations plus larges sur la coopération en matière de développement, auquel participeraient les parlementaires.

Nous terminons ce chapitre sur une note de réalisme. L'aide totale au développement dans le monde ne représente qu'une fraction minuscule des échanges commerciaux et financiers mondiaux. Ce n'est qu'une faible partie des

ressources que les pays du tiers monde consacrent à leur propre développement. Disons-le clairement, l'aide au développement ne va pas permettre d'améliorer le sort des deux tiers de l'humanité du jour au lendemain. Son rôle, pour citer Richard Jolly de l'UNICEF, est de servir de catalyseur, de source de pouvoir compensateur ainsi que de pont entre les pays et les peuples. Le moment est venu pour la communauté internationale d'utiliser ses ressources restreintes avec une plus grande conscience, que par le passé, du but visé et des priorités.

RAPPORT APD/PNB 1984-1985 à 1994-1995



* Projections
NOTE : Les rapports pour 1993-1994 et après sont établis à partir des projections de janvier 1994 du ministère des finances.

Le Comité recommande que le gouvernement s'engage à stabiliser le ratio de l'APD au PNB à son niveau actuel, et qu'il s'efforce de le faire monter à 0,7 p. 100 lorsque la situation financière du Canada le permettra.

Comme l'expansion des échanges commerciaux est plus importante que l'aide pour beau-coup de pays en développement, le Comité recommande en outre que le gouvernement envisage d'ouvrir davantage le marché canadien aux pays en développement, en particulier aux pays les moins développés.

Conclusion — L'importance du dialogue

Le Comité estime que ces six mesures concrètes peuvent contribuer grandement à redonner de la vitalité à l'Agence canadienne de

développement international, et partant au programme d'aide du Canada, et l'aider à retrouver sa vocation. Mais un dernier élément reste nécessaire. Nous avons été frappés par les divergences de vues considérables que suscitent certaines questions de développement, et en concluons qu'il faut plus de compréhension et de dialogue autour de notre programme d'aide. On pourrait commencer par une plus grande transparence, notamment vis-à-vis du Parlement. En outre, pour concilier davantage les divers intérêts en jeu dans l'aide au développement, on pourrait instituer des consultations périodiques avec des représentants du secteur privé, des ONG, des universités et d'autres groupes importants. Celles-ci porteraient non seulement sur l'aide internationale, mais aussi sur des questions de plus grande portée comme la sécurité et le développement durable. De cette façon, un lien pourrait être établi avec les

Sixième mesure — Maintenir le soutien

Les temps ont changé. Qu'on le veuille ou non, le désir du Canada de s'attaquer à la pauvreté mondiale se situe dans le contexte d'une crise d'endettement national débridé. Beaucoup de nous ont répété que pour contribuer à créer un monde meilleur le Canada doit d'abord mettre de l'ordre dans ses propres affaires. Cela exigera une limitation rigoureuse des fonds affectés à l'aide au développement, comme aux autres programmes gouvernementaux. D'un autre côté, d'autres donateurs craignent que la réduction constante des budgets canadiens d'APD ne prive l'ACDI des ressources nécessaires pour réaliser un programme intégré et efficace.

Le Comité insiste beaucoup, dans ces circonstances, pour que soient clarifiés le mandat et les priorités du programme d'aide : il est essentiel que l'ACDI concentre, de la façon la plus efficace ses ressources limitées. Le Comité croit aussi que le moment est aussi venu, pour le Canada, d'être ouvert et honnête sur ses perspectives de réaliser ses objectifs d'aide internationale. L'engagement de 0,7 p. 100 du PNB ne sera pas atteint, vu la situation fiscale actuelle. Le ratio de l'APD au PNB est actuellement d'environ 0,4 p. 100 (ce qui place le Canada au septième rang des pays donateurs de l'OCDE), mais il régresse rapidement et s'approche de la moyenne de 0,34 p. 100 des pays de l'OCDE. D'un autre côté, il est important d'assurer à l'ACDI une certaine stabilité financière afin qu'elle puisse planifier pour l'avenir et en fonction des changements que nous recommandons à son mandat.

que les organisations multilatérales seraient plus importantes à l'avenir et que le Canada devrait leur apporter un solide appui.

L'ACDI a multiplié les mesures bureaucratiques pour assurer la saine gestion des deniers publics, mais nous ignorons si elles ont amélioré les résultats sur le terrain. Nous sommes convaincus qu'il faudrait, dans le cadre d'un examen parlementaire approfondi (tel que recommandé plus haut — voir « Première mesure — Clarifier le mandat »), se pencher plus à fond sur la question de l'efficacité de l'aide. Les Canadiens seraient beaucoup plus impressionnés par l'effort de renouvellement et de revitalisation du mandat de l'ACDI s'ils constataient un souci équivalent de veiller à ce que les fonds publics soient dépensés aussi efficacement que possible.

Il faudra réexaminer tous les mécanismes de financement et de prestation de l'aide en fonction de l'évolution des circonstances. Il vaut la peine de savoir si un programme axé intégralement sur les dons est toujours approprié lorsque les pays bénéficiaires peuvent rembourser. Nous devrions examiner les options qui permettraient de mieux faire effet de levier avec les maigres ressources de l'aide. Il faudrait aussi revoir l'aide alimentaire. Le gouvernement doit continuer de surveiller ces programmes pour s'assurer qu'ils répondent surtout à des situations d'urgence et qu'ils servent à promouvoir la sécurité alimentaire. L'aide alimentaire ne doit pas créer un état de dépendance ni décourager la production locale.

l'aide au développement à long terme demeure la mission première du programme d'aide.

Cinquième mesure — Améliorer les résultats

Tout au long des audiences, des témoins ont affirmé, que la meilleure façon pour le Comité d'accroître l'efficacité du programme d'aide serait de clarifier le mandat de l'ACDI mais, il faudrait aussi agir sur d'autres plans, à commencer par les relations entre l'ACDI et ses partenaires.

Les Programmes de partenariat, qui viennent appuyer les initiatives d'aide provenant de la société civile canadienne, comptent pour environ 13 p. 100 du budget de l'ACDI. On estime qu'environ 500 ONG, 2 000 entreprises et 125 collèges et universités (sans mentionner, entre autres, 30 municipalités, 10 ministères fédéraux et provinciaux, et 20 associations professionnelles) participent directement à la réalisation des programmes d'aide du Canada sur le terrain.

Quoique la diversité des partenaires soit un des points forts du programme d'aide, nous avons peut-être atteint un stade de rendements décroissants. Nous pensons qu'il y a peut-être maintenant trop de partenariat. À cet égard, peu d'évaluations de rendement ont été présentées au Comité, ce qui est curieux étant donné ce que nous savons des résultats mitigés que l'aide internationale a obtenus dans l'ensemble. CARE Canada fut une des seules organisations à critiquer vivement ses consœurs ONG. Dans son mémoire, CARE laisse entendre qu'il faudrait «améliorer sensiblement» l'aptitude des ONG à livrer la marchandise. Selon CARE, le problème est cependant attribuable en partie à la complexité byzantine des mécanismes de financement de l'ACDI :

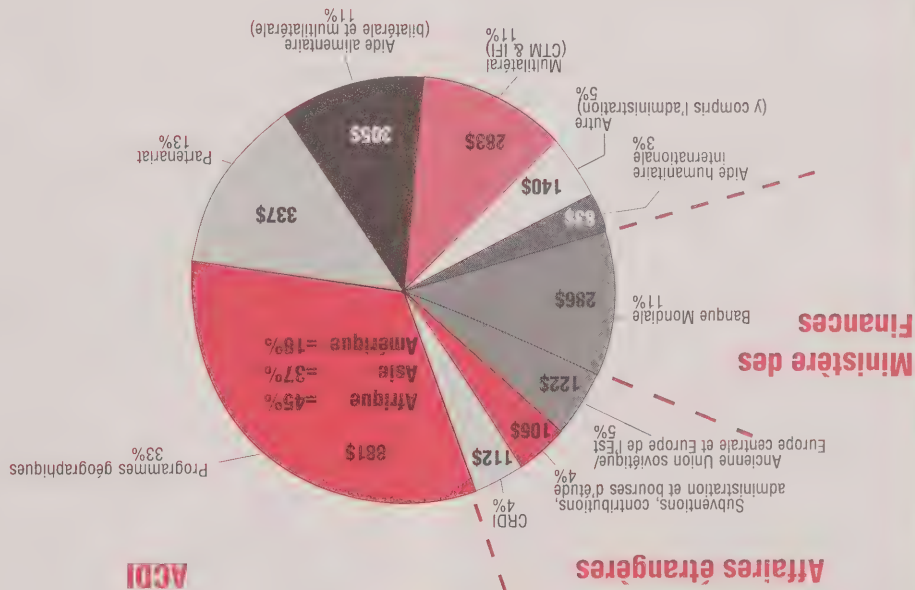
Malgré toute sa diversité, le système présente peu d'adaptabilité ou de capacité d'innovation. Il perpétue une relation qui a manifestement franchi la frontière entre, d'une part, les éléments précieux que sont la diversité et le caractère distinctif et, d'autre part, les effets destructeurs de la fragmentation et de la dispersion.

Le Comité recommande de maintenir, et même d'accroître, la part des fonds affectés aux programmes de partenariat, là où les partenaires ont fait la preuve de leur efficacité et de leur efficacité. L'ACDI doit aussi prendre en compte le soutien dont bénéficient ses partenaires au Canada et dont témoignent notamment l'engagement des bénévoles qui travaillent pour l'organisation en question et la capacité de l'organisation de recueillir des contributions complémentaires à celles de l'ACDI.

L'appui aux organisations multilatérales est un aspect fondamental du programme d'aide au développement du Canada et de sa politique étrangère. Les organisations multilatérales prendront dorénavant plus d'importance puisque de plus en plus de décisions sont prises au niveau international. Ces organisations peuvent également entreprendre des actions qui ne sont pas à la portée d'un programme bilatéral, surtout en période de diminution des ressources. Leur rendement nous préoccupe, toutefois. Les organisations multilatérales recevront environ 25 p. 100 de l'APD canadienne, et il existe une riche profusion de sigles et de fonctions. Six organisations (les grandes agences de l'ONU et les banques de développement) se partagent 83 p. 100 de l'aide multilatérale, et 48 autres organisations se partagent le reste, à peu près la même concentration que pour l'aide bilatérale canadienne. Les organisations multilatérales jouent un rôle vital selon les témoignages, et le Canada devrait leur réaffirmer son solide appui traditionnel. Le Comité a toutefois reçu peu de détails concernant leur performance. Nous savons toutefois qu'un examen de la Banque mondiale est arrivé à la conclusion, il y a plusieurs années, qu'une forte proportion de ses projets laissait à désirer. L'Institut Nord-Sud, qui nous a apporté le témoignage le plus réfléchi sur les IFI, a critiqué certaines de leurs pratiques et a réclamé des réformes profondes. Néanmoins, il était d'accord

Outre le rendement, le Comité s'est penché sur les programmes à financement partagé. Dans le domaine des contreparties exigées de ses partenaires, la politique de l'ACDI n'est pas uniforme et celle-ci accepte souvent de financer dans un ratio de neuf contre un, voire davantage.

Enveloppe de l'aide internationale (EAI) (ACDI et autres ministères) 1994-1995 (millions de \$)



Les agences de développement craignent également, que la prolifération des conflits n'entraîne un détournement pervers de l'aide. De 1988 à 1992, la part de l'aide totale consacrée aux secours d'urgence a triplé. Au Canada, elle atteint actuellement 90 millions, soit 3 p. 100 de l'APD totale, et elle continue d'augmenter. À titre d'exemple, mentionnons le cas du Rwanda où le gouvernement, après avoir dégagé un million de dollars d'aide en avril, n'a cessé pendant les mois suivants d'accroître les sommes promises au point d'atteindre finalement 36 millions de dollars. Rappelons également que parmi les catastrophes pour lesquelles le Canada a envoyé des secours l'an dernier, 25 étaient d'origine humaine (conflits de tous genres), et six seulement étaient d'origine naturelle.

Devant ce qui semble être une augmentation constante des conflits, le Comité recommande que le Canada continue de répondre aux demandes de secours d'urgence, mais qu'il fixe des critères d'admissibilité, de telle sorte que des critères d'admissibilité, de telle sorte que

gérer et de tenter de rétablir la paix. internationale, travaillant en étroite collaboration, de les ministères des Affaires étrangères et du Commerce international et au ministère de la Défense. Lorsque ils éclatent, il incombe, nous semble-t-il, au prétendre pouvoir éliminer tous les conflits. des conflits. Toutefois, il n'est pas réaliste de d'accord avec le remède. L'ACDI devrait accepter le diagnostic, mais n'est pas tout à fait

Nouveaux partenaires et besoins croissants

Nous nous tournons maintenant vers l'Europe centrale et l'Europe de l'Est, et vers l'ancienne Union soviétique, où le développement va de pair avec la sécurité comme nous le signalions au chapitre 2. À moins que le passage à la démocratie ne s'accompagne d'une amélioration des conditions de vie, même lente et hésitante, les risques d'instabilité et de réveil de l'hostilité envers l'Occident ne peuvent être écartés. Dans l'ensemble, les témoins se sont entendus sur la nécessité d'élargir la gamme d'instruments de politique étrangère mis en place pour promouvoir la paix et la stabilité dans cette partie du monde. L'aide a été identifiée comme un élément important pour favoriser les réformes démocratiques, prévenir les conflits, assurer la transition vers des économies de marché et promouvoir les relations commerciales avec le Canada. Plusieurs pays ont été déclarés admissibles à l'APD, a-t-on indiqué, et plusieurs autres le deviendront au cours des prochaines années.

La coopération avec le Canada progresse régulièrement. On a su orienter des interventions prometteuses autour des réformes démocratiques, des investissements mixtes, des transferts de technologie, et de la coopération croissante entre institutions. Le Comité se félicite de l'initiative du gouvernement d'accueillir, à Winnipeg, une conférence du G-7 sur le partenariat pour promouvoir la transformation économique de l'Ukraine. Les témoins étaient partagés entre la Russie et l'Ukraine comme pays de concentration, mais de solides arguments furent présentés en faveur de cette dernière, étant donné ses liens spéciaux avec le Canada.

Le Comité recommande que le Canada poursuive des programmes actifs d'aide aux pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale et à ceux de l'ancienne Union soviétique. Il recommande en outre de faire en sorte que le financement de ces programmes ne compromette pas les priorités de l'APD énoncées plus haut.

L'Afrique, qui reçoit actuellement la plus grande part de l'APD bilatérale (45 p. 100). D'aucuns se demandent si la situation est sans espoir, si le Canada ne ferait pas mieux d'orienter son aide ailleurs, là où elle ferait plus de bien. Il est vrai que la recrudescence de conflit ethniques et autres a souvent aggravé une situation déjà pénible. Néanmoins, nous discernons une autre Afrique — une Afrique de changement et de transition. Les efforts qui ont été faits pour résoudre les conflits en Éthiopie, au Mozambique et au Moyen-Orient ont eu quelques succès. L'avènement d'une démocratie non raciale en Afrique du Sud a une signification extraordinaire pour l'Afrique. Alors que plus de pays en Afrique passent d'une économie dirigée à une économie de marché et ouvrent leurs systèmes politiques à une plus grande participation, il n'est plus permis de douter qu'une période de transition s'est ouverte. Par rapport à l'Afrique, l'Asie est en train de devenir l'un des pôles économiques du XXI^e siècle et il y aurait peut-être de bonnes raisons de réduire la part de l'aide que le Canada y achemine. Les Amériques se démarquent, enfin, par des sociétés qui présentent un énorme clivage entre riches et pauvres. Elles offrent peut-être, la meilleure occasion de mettre l'accent, dans la refonte des politiques, sur la réduction de la pauvreté. De plus, l'intégration régionale et l'élargissement éventuel de l'ALÉNA confèrent au Canada de nouvelles responsabilités dans cette région.

Le Comité estime que l'aide du Canada continue d'être trop dispersée, et il recommande qu'une plus grande part de l'aide publique au développement (APD) soit concentrée dans moins de pays, en tenant compte de l'objectif premier de l'APD. Le Canada devrait maintenir à son niveau élevé actuel la part d'APD allouée à l'Afrique, revoir les parts des autres régions, et collaborer étroitement avec les autres donateurs pour assurer une meilleure coordination et une plus grande complémentarité de l'aide internationale dans son ensemble.

Le Comité affirme que le respect des droits de la personne, le bon gouvernement et le développement démocratique sont des valeurs universelles qui doivent occuper une place centrale dans la politique étrangère du Canada et influencer et guider d'autres politiques. Le Canada doit chercher à promouvoir le respect de ces valeurs par divers moyens, y compris le dialogue et les programmes de coopération. En ce qui concerne les pays dont les gouvernements commettent de graves violations des droits de la personne, le Canada devrait travailler avec d'autres pays pour amener un changement de comportement. Au besoin, le Canada devrait aller jusqu'à l'annulation de l'aide bilatérale. Dans ces cas, il devrait néanmoins continuer d'aider les pauvres et les groupes vulnérables par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales.

Quatrième mesure — Cibler l'aide

Le programme d'aide canadien opère dans plus de pays que la moyenne parmi les pays membres de l'OCDE. Des interventions sont financées dans quelque 128 pays, bien que 70 p. 100 de l'aide bilatérale et environ 65 p. 100 du personnel de l'ACDI sur le terrain sont concentrés dans 28 d'entre eux. Certains témoins se sont demandé si le Canada devrait continuer à octroyer de faibles montants à autant de pays. Le Comité partage plutôt cet avis et croit que l'ACDI doit mieux identifier ses avantages comparatifs, et viser l'excellence dans un nombre plus petit de domaines d'intervention.

En choisissant ses pays de concentration, l'ACDI devrait être guidée, d'abord et avant tout, par l'objectif d'aider les populations les plus démunies. Selon les chiffres de l'Agence, le Canada dirigeait, en 1991-1992, près de 41 p. 100 de son APD totale aux pays les moins développés, soit environ deux fois plus que la moyenne de l'OCDE. Toutefois, la part de l'aide consentie aux PVD à revenu moyen s'est accrue depuis dix ans.

La répartition géographique de l'aide canadienne se pose surtout dans le contexte de

protectionnisme mais sur le partage équitable des possibilités offertes par le marché, non sur le nationalisme bormé mais sur un internationalisme éclairé. [Rapport 1994, p. 61.]

L'autre conditionnalité qui a perturbé le programme canadien d'aide au cours des ans et qui continue de susciter une controverse intense est la relation entre aide et droits de la personne. Selon sa politique actuelle, l'ACDI tient compte du respect des droits de la personne pour déterminer l'admissibilité à l'aide; elle appuie par ailleurs le dialogue sur les politiques en matière de droits de la personne et offre des programmes d'aide en matière de droits humains et de démocratisation. Tout en applaudissant ce genre de programmes, bon nombre d'ONG ont recommandé l'adoption d'une politique plus rigoureuse, cohérente et conséquente, que le bénéficiaire de l'aide soit un importateur partenaire commercial du Canada ou non. Plusieurs ont suggéré en particulier que le Canada cesse toute aide bilatérale lorsque le gouvernement d'un pays bénéficiaire viole de façon flagrante et répétée les droits de la personne. (Il importe de noter cependant qu'aide bilatérale ne signifie pas le transfert de deniers canadiens à des gouvernements étrangers. Alors que près de 95 p. 100 de l'aide bilatérale passe par des organismes d'exécution canadiens (y compris les ONG canadiennes), elle est consacrée directement à des projets concrets au niveau gouvernemental.) D'autres témoins ont rejeté l'option de mettre fin à l'aide bilatérale dans ces cas, jugeant qu'elle est non seulement inefficace mais qu'elle irait à l'encontre du but visé, puisque les pays en développement ne toléreront tout simplement pas que le Canada ou tout autre pays, si puissant soit-il, dicte leur conduite. Pour reprendre les opinions de plus d'un témoin, si les États-Unis n'arrivent pas à imposer leur volonté, quelle chance avons-nous de réussir?

Le Comité penche, de manière générale, en faveur du dialogue et de la coopération pour chercher à faire respecter les droits humains à travers le monde. L'expérience a démontré que cette approche a plus de chances de réussir à la longue. D'un autre côté, il peut exister des circonstances dans lesquelles la communauté mondiale doit imposer des sanctions sévères.

naîté afin de viser la réduction des dépenses militaires excessives et une plus grande transparence dans les opérations gouvernementales. L'ACDI devrait également insister sur une révision des programmes d'ajustement structurel pour que la réduction de la pauvreté devienne un objectif central du développement.

Le Comité partage l'avis, formulé dans le mémoire du Conseil canadien pour la coopération internationale, que les réformes structurelles ne sauraient être qu'une rue à sens unique où les donateurs imposent, par en haut et à partir de l'extérieur, des remèdes sans aucune participation des représentants de la société civile touchée par ces politiques. Et dans certaines circonstances — par exemple lorsque les pays du Nord sont protectionnistes — ce sont les donateurs qui doivent plutôt s'ajuster. Le Conseil canadien pour la coopération internationale incite le Canada à établir une «nouvelle relation avec les pays en développement en concluant avec eux des pactes de développement [qui] révèlent un sens du partage des responsabilités et mettent l'accent sur la réciprocité des politiques».

Prenant en compte la gamme des politiques susceptibles d'avoir des répercussions sur le développement, une meilleure coordination de nos relations avec les pays en développement nous paraît méritoire. Il ne faudrait toutefois pas oublier que ces pays eux-mêmes ont un rôle primordial à jouer pour assurer le succès des réformes au sein de leurs sociétés. Le *Rapport mondial sur le développement humain* met la question en contexte :

Par le passé, les pays en développement ont souvent soutenu que presque tous leurs problèmes économiques résultent d'un ordre international inéquitable. À coup sûr, de nombreux changements doivent être introduits dans les affaires économiques mondiales, à commencer par une plus grande liberté de circulation des biens, des technologies, du capital et de la main-d'œuvre. Cependant, les pays en développement admettent que aujourd'hui qu'aucune aide extérieure, aussi massive soit-elle, ne pourra jamais remplacer les réformes fondamentales dont leurs économies nationales ont besoin. Cette perspective plus pragmatique et plus réaliste suggère que le moment est venu de mettre fin aux confrontations stériles du passé. Il est temps de forger un nouveau partenariat, économiquement productif, entre les différents pays du monde. Celui-ci doit être fondé non sur la charité mais sur l'intérêt commun, non sur la confrontation mais sur la coopération, non sur le

témoins étrangers, dont le ministre des Finances du Ghana, Kwesi Botchway, ont tenu ce discours, faisant aussi valoir qu'on avait appris à effectuer des réformes qui correspondaient mieux aux situations locales. André Martens a signalé que la croissance à long terme du PIB était généralement supérieure dans les pays qui mettent en oeuvre des programmes d'ajustement structurel. Il fait remarquer, toutefois, qu'après une restructuration économique, il existe toujours des groupes qui se retrouvent en plus mauvaise posture qu'avant. Selon Enrique Iglesias, de la Banque interaméricaine de développement, l'inflation — un problème chronique en Amérique latine — trappe les pauvres et les groupes vulnérables plus durement que les programmes d'ajustement structurel parce qu'elle entame leur pouvoir d'achat.

Dans son mémoire au Comité, l'Institut Nord-Sud apportait une optique différente; selon lui, l'atténuation de la pauvreté devrait être l'objectif central des programmes d'ajustement structurel et non l'assouplissement que l'on apporte aux programmes par souci de compensation; il recommandait que la réduction de la pauvreté, la baisse des dépenses militaires, ainsi que la transparence et l'imputabilité des gouvernements réciprocaires deviennent des conditions de notre aide. Le Comité partage cette opinion, mais il faudrait selon nous définir ce que l'on entend par des dépenses militaires excessives.

Le Comité est convaincu que de saines politiques économiques font une réelle différence. C'est un domaine où nous croyons qu'il est nécessaire de mieux partager l'information et d'établir des mécanismes pour promouvoir le dialogue et la communication. Il importe cependant encore plus, aux yeux du Comité, d'aller de l'avant avec un programme de réformes progressif, plutôt que de revenir sur de vieilles querelles.

Le Comité recommande que l'ACDI, lorsqu'elle appuie des programmes d'ajustement structurel, accorde une attention particulière aux effets sur les pauvres et aux mesures prises pour protéger les groupes vulnérables. L'ACDI devrait par ailleurs élargir sa propre condition-

sein de l'OCDE, le Canada devrait préconiser l'élimination graduelle de l'aide liée par tous les pays. Le Comité affirme qu'il n'entre pas dans le mandat de l'ACDI de promouvoir les exportations canadiennes même s'il y a des circonstances où l'aide et les objectifs commerciaux sont complémentaires. Il recommande de délier davantage l'aide canadienne de concert avec d'autres donateurs. Plus précisément, le gouvernement devrait travailler au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE afin de réduire le pourcentage de l'aide liée à 20 p. 100 d'ici l'an 2000.

Troisième mesure — Réformer la conditionnalité de l'aide

L'ACDI s'est fait amèrement reprocher d'avoir appuyé les prêts d'ajustements structurels, et d'avoir du même coup trahi les intérêts des populations et des pays les plus démunis. Beaucoup d'ONG y ont vu la preuve que l'ACDI ne remplit pas son mandat.

Depuis le milieu des années 1980, le Canada a consacré une part considérable de son aide bilatérale à l'appui de programmes d'ajustement structurel négociés entre le FMI et la Banque mondiale et les pays en développement. Ces programmes comportaient le plus souvent une forte compression des dépenses gouvernementales en éliminant les subventions, la réduction des services et la privatisation de sociétés d'État. En fait, l'adoption de programmes de ce genre est devenue une condition préalable à l'octroi d'une partie importante de l'aide canadienne.

Cette politique n'a cessé, depuis le début, de susciter des controverses. Ses détracteurs font valoir que ces programmes frappent brutalement les pays touchés, et en particulier les groupes vulnérables qui dépendent des subventions et des services gouvernementaux. Ils prétendent également que, le plus souvent, les résultats escomptés ne sont pas atteints. Les partisans de ces programmes, pour leur part, soutiennent que les politiques d'ajustement, appliquées à bon escient, fonctionnent à long terme. Plusieurs

Le Comité recommande de transférer toute fonction de l'ACDI que l'on détermine comme relevant essentiellement de la promotion du commerce à des organismes dont c'est la vocation, à savoir soit le ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur soit la Société pour l'expansion des exportations.

Le Comité est convaincu qu'il faut réaffirmer que le programme d'aide n'a pas pour but de promouvoir le commerce du Canada.

Tout en faisant la distinction entre aide et commerce, le Comité estime que l'ACDI doit viser la complémentarité entre les deux lorsque cela cadre avec les priorités de programme déjà mentionnées. Il faut également reconnaître l'importance de faciliter les exportations des pays en développement vers le Canada. Ensuite, l'on doit reconnaître que certaines mesures de promotion du commerce dans les pays en développement peuvent exercer une influence positive sur le développement. Il serait approprié que le programme de promotion du secteur privé de l'ACDI (que nous recommandons comme priorité de programme) encourage les relations commerciales avec le Canada.

Passons enfin à la question connexe de l'aide liée (c'est-à-dire l'obligation d'effectuer une partie des achats dans le pays donateur), dont nos témoins nous ont souvent parlé. Il y a deux aspects à la question. D'une part, tout indique que l'aide liée « coûte » entre 10 et 15 p. 100 de la valeur de l'aide aux pays bénéficiaires, qu'elle crée une dépendance envers l'étranger, et qu'elle donne lieu au gaspillage en faisant faire des achats trop coûteux dans les pays donateurs. D'autre part, le programme d'aide favorise les relations et la compréhension entre les peuples et les pays, ce que l'aide liée encourage certainement. En plus, si le Canada devait délier complètement son aide sans que les autres donateurs lui emboîtent le pas, son argent profiterait probablement aux compagnies et aux experts d'autres pays riches, ce que les Canadiens n'accepteraient pas, c'est le moins qu'on puisse dire.

Dans les circonstances, un compromis s'impose. Le Comité est persuadé qu'il y a moyen de délier davantage l'aide, surtout dans le cas des pays les moins développés. Par conséquent, au

Enfin, il faudrait que le Parlement suive de près la mise en œuvre de la loi. Le Comité recommande que le Comité permanent de la Chambre des communes sur les affaires étrangères et le commerce international ou le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères procède à des examens réguliers de l'APD canadienne ainsi que de la performance de l'ACDI et qu'on s'efforce d'y faire participer le plus de Canadiens possible. Il ne faudrait pas réserver à quelques choisis le statut de citoyen du monde.

Deuxième mesure — Distinguer entre aide et commerce

Le Comité est persuadé que l'obscurecissement de la distinction entre aide et promotion du commerce est un des grands problèmes du programme d'aide. À ce sujet, nous avons noté l'opinion suivante du vérificateur général dans son rapport de 1993, suite à un examen approfondi des programmes bilatéraux de l'ACDI dans plusieurs pays de l'Asie du sud et du sud-ouest :

Il est difficile pour l'ACDI de chercher à faire passer la pauvreté en premier et à encourager l'auto-nomie quand, en même temps, elle poursuit des objectifs commerciaux et politiques qui ne permettent pas toujours de s'attaquer directement à la pauvreté et qui favorisent la dépendance extérieure.

Alors que le vérificateur général prend soin de reconnaître au gouvernement le droit de fixer comme bon lui semble les objectifs du programme d'aide, il fait remarquer, néanmoins, que, par suite de la multiplicité et de la diversité des objectifs, l'ACDI peut avoir du mal à planifier et à exécuter ses programmes avec toute l'efficacité voulue.

Un certain nombre de témoins ont exprimé des réserves au sujet du programme de coopération industrielle de l'ACDI (ACDI Inc.). L'objectif déclaré du programme consiste à promouvoir l'expansion du secteur privé dans les pays en développement grâce à la coopération avec le secteur privé canadien. Les présentations devant le Comité ont fait valoir la crainte que le programme ne fasse pas autre chose que la promotion des exportations canadiennes. Compte tenu de ces observations,

taveur du développement international. Afin de favoriser une coopération plus étroite et une meilleure compréhension, il faudra que l'ACDI augmente les ressources qu'elle consacre aux bourses d'étude et aux programmes d'échanges (tels Jeunesse Canada Monde).

En résumé, le Comité recommande d'axer l'aide officielle au développement du Canada sur six priorités : les besoins essentiels, les droits de la personne, la saine gestion publique et le développement démocratique; la participation des femmes; la préservation de l'environnement; le développement du secteur privé et la participation du public.

Passons au dernier des éléments que nous croyons essentiels à la clarification du mandat de l'ACDI, soit un cadre juridique. Il existe deux façons d'aborder cette question. D'une part, une loi risquerait de diminuer l'adaptabilité et la flexibilité de l'ACDI, deux qualités essentielles. Bon nombre des avantages que procurerait une loi — telle une plus grande transparence — peuvent être acquis par d'autres moyens : en accroissant le rôle du Parlement, par exemple. En revanche, le fait qu'une adaptation effective de l'ACDI ne peut se faire que dans un cadre d'objectifs communs et durables, ce qui a toujours fait défaut, milite en faveur d'une loi. Aux yeux du Comité, une loi forcerait l'ACDI à rendre des comptes et protégerait l'APD canadienne d'influences aléatoires ou indues.

En préconisant un cadre législatif, le Comité ne propose pas que l'on décrive en détail l'APD canadienne et les opérations de l'ACDI : ce serait effectivement une carmisoie de force. Il s'agirait plutôt de fixer les principes fondamentaux du programme d'aide dans des termes qui parlent aux Canadiens. L'ACDI, et l'APD canadienne en général, ont donc besoin de la stabilité que procure l'assurance que les grands principes resteront valables au-delà du «catalogue du printemps ou de l'automne».

Par conséquent, le Comité recommande que le Parlement adopte une loi fixant les principes fondamentaux de l'aide publique au développement.

domaine, de concert avec l'ACDI, d'autres ministères et les ONG.

La participation des femmes. L'amélioration de la condition féminine et le statut égal des femmes dans la société sont des aspects fondamentaux du développement durable. À cette fin, il faut cibler, entre autres, l'instruction des filles, les services de santé de la reproduction, la réforme des systèmes juridiques et le renforcement des organisations de femmes. En outre, les femmes doivent être impliquées dans tous les programmes sectoriels en tant que décideurs, participants et bénéficiaires du développement. Il est largement établi que l'amélioration de la condition féminine comporte de grands avantages, car elle entraîne notamment une amélioration du niveau de vie des familles, une réduction des taux de fécondité et une meilleure croissance économique.

La préservation de l'environnement. Il existe un lien étroit entre environnement, pauvreté et démocratie. Le Comité tient à signaler la contribution du Centre de recherches pour le développement international, lequel fait un travail de haute qualité sur la base du programme du développement durable agréé à Rio lors du Sommet de la Terre. Nous croyons que l'ACDI doit accorder une attention particulière aux océans, aux problèmes de pollution transfrontaliers et aux ressources renouvelables comme les forêts, la pêche et l'eau douce. Ce sont des domaines où l'expertise du Canada cadre bien avec les besoins des pays en développement.

Le développement du secteur privé. La santé et l'éducation ne signifient pas grand-chose s'il n'existe pas d'emplois ou de revenus. L'ACDI doit renforcer le cadre nécessaire pour le développement du secteur privé dans les pays en développement et appuyer les coopératives, les programmes de micro-entreprises comme ceux soutenus par la *Grameen Bank*, et les petites et moyennes entreprises qui sont le mieux à même de créer des emplois.

La participation du public. En dernière analyse, la poursuite de la coopération en matière de développement international est tributaire de choses aussi impondérables que la compassion et la compréhension. La participation du public est un des moyens de mobiliser les Canadiens en

C'est dans cet esprit que le Comité s'est penché sur les priorités de programme. Étant donné la rareté des ressources, il ne faut pas disperser nos efforts. Le cadre de politique actuel de l'ACDI englobe l'essentiel du développement durable, mais sans indiquer clairement les domaines où il faudrait que le Canada concentre ses énergies. Le Comité croit bon d'accorder la priorité aux six domaines d'activité suivants en ne perdant pas de vue que, pour être efficace, l'aide au développement doit tabler sur de saines politiques gouvernementales, des institutions capables et une prestation adéquate des services :

Les besoins essentiels. Le Comité a entendu des témoins recommander que la majeure partie de l'APD serve à la satisfaction des besoins essentiels. Le Comité est d'accord qu'il faut mettre davantage l'accent sur les soins de santé primaires, l'éducation de base, la nutrition, le logement, l'eau et la salubrité et qu'il faut accorder une attention particulière aux besoins des handicapés et des groupes vulnérables. En même temps, il reconnaît qu'il n'existe pas une intervention magique nommée «l'éducation des femmes» ou «l'eau et la salubrité». Les actions à la base ont leur importance, mais lorsque le prix des matières premières chute, l'inflation galope, les finances publiques s'effondrent ou que les ressources naturelles se dégradent, elles ne régissent pas grand-chose. Par rapport à la part actuelle de moins de 20 p. 100 de l'APD, le Comité recommande que la satisfaction des besoins essentiels compte pour au moins 25 p. 100 de l'APD.

Droits de la personne, saine gestion publique et développement démocratique. La pauvreté et le développement non durable sont inextricablement liés à l'accès au pouvoir. Tant que les populations n'auront pas l'occasion de participer activement à la prise des décisions en matière de développement, elles resteront marginalisées. Il faut accorder une attention toute spéciale à l'édification d'institutions démocratiques capables de s'adapter à l'évolution rapide des sociétés civiles à travers le monde. Le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique a un rôle important à jouer dans ce

Il est généralement admis que le développement durable n'est pas possible sans les éléments suivants :

des services de base comme la santé, l'éducation, la nutrition et le logement;

une infrastructure adéquate;

un accès équitable aux ressources et la détermination nécessaire pour assurer leur durabilité;

un cadre juridique et institutionnel comprenant des droits de la personne, le développement démocratique et la saine gestion publique;

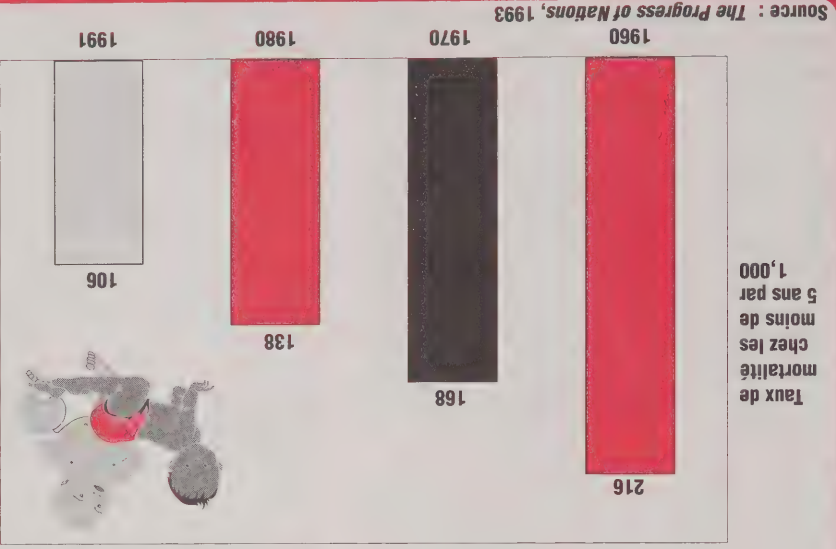
l'accès à des emplois et à des revenus durables.

questions d'importance durable. Il y a maintenant un degré sans précédent de consensus sur les composantes d'une bonne politique de développement.

À la lumière de l'ensemble des témoignages, le Comité recommande que le programme d'aide canadien se serve du développement durable comme cadre de politique fondamentale, la priorité devant aller au développement du potentiel humain. Ce cadre découle de deux des principales leçons tirées de l'expérience, à savoir que le développement doit mettre l'accent sur le bien-être et l'épanouissement des populations et qu'il doit se perpétuer lui-même. Le programme d'aide doit être conçu pour aider les gens à s'aider eux-mêmes et doit être mené comme un véritable partenariat fondé sur un consensus local.

Besoins essentiels

Taux de mortalité infantile réduite



de la clarté des objectifs, de l'intégrité des moyens et de l'obligation de montrer des résultats.

Afin de clarifier le mandat de l'ACDI, nous réaffirmons le principe que l'aide est destinée aux populations les plus pauvres du monde. D'autres principes refléteraient mieux les intérêts immédiats du Canada, mais il leur manque une qualité essentielle : la crédibilité. Les sondages d'opinion réussissent ont démontré que les apologies de l'aide fondées sur les intérêts immédiats (par exemple, la promotion du commerce) n'ont jamais impressionné les Canadiens. Secourir les plus démunis, voilà la formulation qui correspond étroitement à la conception que se fait de l'aide au développement la vaste majorité des Canadiens.

Par conséquent, le Comité affirme que le programme canadien d'aide publique au développement doit avoir pour objectif premier de réduire la pauvreté au moyen d'actions efficaces visant les populations les plus pauvres, dans les pays qui ont le plus besoin de notre assistance et qui peuvent en tirer parti.

Cet énoncé de principes contient trois éléments de ciblage : a) l'accent mis sur les gens les plus pauvres; b) le choix des pays bénéficiaires en fonction de leurs besoins, lesquels devraient être établis, à notre avis, en fonction de mesures plus significatives que simplement le PNB par habitant; et c) la stipulation que les pays doivent présenter une capacité minimale d'absorption de l'aide canadienne.

Il y a évidemment bien des façons d'atteindre un objectif aussi large que celui de la réduction de la pauvreté. Dans son mémoire au Comité, l'Institut Nord-Sud rappelle que «la pauvreté est une réalité beaucoup plus complexe qu'on ne le croit» et que «le soulagement de la pauvreté exige toute une gamme de stratégies». Il ne faut pas s'imaginer qu'il existe une stratégie unique ou simple pour aider les pauvres, ni oublier que la majorité des personnes les plus pauvres de la planète n'habitent pas les pays les moins développés selon les classifications habituelles. Néanmoins, au cours des quarante dernières années d'apprentissage, nous avons appris à mieux distinguer les modes (ce que la présidente de l'ACDI appelle «les sujets qui figurent au catalogue du printemps ou de l'automne») des

Première mesure — Clarifier le mandat

En ce qui concerne l'ACDI, ce qu'il faut faire est d'ordre politique : plutôt clarifier l'objectif de l'aide et mieux cibler le programme que restructurer son administration. Car, s'il s'agissait seulement d'un problème d'organisation, il y a longtemps que l'ACDI aurait été sauvée. Dans l'ensemble, le Comité estime, à la lumière des témoignages, qu'il y a six mesures concrètes à prendre pour adapter la mission de l'ACDI aux besoins du XXI^e siècle : clarifier le mandat, distinguer entre l'aide et le commerce, cibler l'aide, réformer la conditionnalité, améliorer les résultats et stabiliser les finances. Nous allons les aborder tour à tour.

À la Table ronde sur l'aide au développement, Phillip Rawkins a déclaré :

ce que le Comité pourrait faire de plus utile serait de reconnaître que le programme canadien d'aide au développement a besoin, pour être efficace, d'un mandat clair, rigoureux et précis. (4:16)

En général, nous sommes du même avis, même s'il faut régler la rigueur et la précision du mandat en fonction de la complexité et de la mutabilité du monde. Le mandat de l'ACDI est actuellement une superposition de principes, de politiques et de priorités de programme. L'accent portait ces dernières années sur le soulagement de la pauvreté, l'ajustement structurel, la participation des femmes, le développement respectueux de l'environnement, la sécurité alimentaire et l'approvisionnement en énergie. L'ACDI s'est depuis peu mise à l'heure de la durabilité environnementale, politique, économique, sociale et culturelle.

*Secourir les plus démunis, voilà... la majorité
conception que se fait de l'aide... la majorité
des Canadiens.*

Si l'on entend par mandat un ensemble de principes fondamentaux et de priorités bien définies, le Comité est convaincu que la clarification du mandat de l'ACDI constitue la première et la plus importante des mesures à prendre pour renforcer le programme d'aide. Comme le fait remarquer l'OCDE, la légitimité de l'aide publique au développement (APD) dépend

CHAPITRE 5

RENOUVELER L'AIDE INTERNATIONALE

Il était question jusqu'à récemment de ce que les pays développés pouvaient faire pour les pays en développement. Maintenant, il est de plus en plus question de développement durable à l'échelle planétaire, c'est-à-dire, ce que nous devons *tous* faire pour améliorer notre sécurité commune. Faisant écho à un sentiment largement partagé, Arthur Hanson de l'Institut international pour le développement durable nous a dit :

Nous avons besoin d'une nouvelle façon de partager. Une reconnaissance de l'impossibilité, pour un seul pays ou un seul groupe de pays, de résoudre les problèmes d'environnement et de développement mondiaux. Et de plus, nous avons besoin de réponses institutionnelles beaucoup plus robustes de la part des gouvernements, du secteur privé et des organisations populaires.

Parmi les sujets abordés dans le cadre de notre examen, rares sont ceux que les Canadiens prennent autant à cœur que l'aide internationale. Pendant les audiences que nous avons tenues à Ottawa et ailleurs, les témoins nous ont dit simplement et avec conviction qu'ils trouvaient important que le Canada vienne en aide aux populations les plus pauvres de la planète. Certains estiment même qu'il s'agit de la tâche la plus importante du Canada à l'étranger.

Le Comité s'est aperçu que le programme d'aide incarne plus que tout autre les valeurs et les idéaux des Canadiens — ce qu'il y a de meilleur en nous. Tout comme le maintien de la paix, l'aide au développement répond aux aspirations fondamentales de l'être humain à la justice et à la paix dans le monde.

Les témoins ont fait valoir que des changements profonds se produisent dans le tiers monde et qu'il est par conséquent nécessaire de revoir notre façon d'aborder les problèmes de développement. L'écart entre les pays riches du Nord et les pays démunis du Sud est de moins en moins uniforme et partant, moins utile pour orienter la politique. Certains pays de l'hémisphère nord (notamment plusieurs pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique) sont en très mauvaise posture. En revanche, certains pays de l'hémisphère sud sont devenus des locomotives de l'économie mondiale, tandis que d'autres glissent encore un peu plus dans la pauvreté et le désordre. Certains pays d'Asie et d'Amérique latine sont de nouveaux marchés importants pour le Canada, mais aussi de farouches concurrents dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, la politique d'aide n'est qu'un des éléments de relations complexes faisant intervenir des considérations humanitaires aussi bien que des intérêts parfois partagés et parfois concurrentiels.

Cela nous amène à réexaminer le programme d'aide canadien qui est, selon nous, une source de fierté nationale et qui jouit d'un large appui au sein de la population. Selon Bernard Wood de l'OCDE, ce programme est bien coté parmi les pays donateurs pour sa cohérence, sa clarté et son impact positif. Toutefois, nous avons entendu des critiques de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) provenant de quelques ONG et quelques autres intervenants. Ils reprochent à l'ACDI d'être excessivement bureaucratique et pesant; de favoriser les politiques d'ajustement structurel qui semblent nuire aux pauvres; de confondre les objectifs de développement avec les intérêts commerciaux du Canada; et de trop s'écarter des objectifs déclarés du programme.

Ce chapitre n'a pas pour objet de juger la performance antérieure de l'ACDI, mais de clarifier la raison d'être du programme d'aide au développement et de renforcer dans l'opinion publique la conviction que c'est une cause qu'il faut continuer d'appuyer.

Nous recommandons au gouvernement de collaborer de toute urgence avec d'autres États pour former un Conseil de l'Arctique, dont l'une des priorités serait d'écarter les dangers qui menacent l'environnement de l'Arctique.

Le gouvernement a désigné Mary May Simon, fondatrice de la Conférence circumpolaire inuit, au poste d'ambassadrice de l'Arctique circumpolaire. Le Comité approuve cette nomination, car la nouvelle ambassadrice est la personne tout indiquée pour renforcer notre souveraineté sur les eaux arctiques et favoriser une coopération entre les pays de la région, notamment la promotion du commerce circumpolaire.

Les peuples autochtones du Nord du Canada sont aux prises avec un problème particulier en raison de mesures prises par l'Union européenne et les États-Unis : l'Union européenne a interdit l'importation de fourrures d'animaux sauvages parce qu'elle s'oppose à l'utilisation des pièges à ressort, et les États-Unis ont adopté la loi sur la protection des mammifères marins. La Convention concernant les oiseaux migrateurs, qui a été signée par le Canada et les États-Unis, a également fait l'objet de plaintes. Des représentants des peuples autochtones ont signalé au Comité que ces mesures avaient eu pour effet, non seulement de réduire les recettes qu'ils tiraient de la vente de fourrures, mais aussi de les empêcher de vivre des ressources naturelles. L'une des premières tâches de l'ambassadrice de l'Arctique circumpolaire pourra donc être de chercher des façons de soulager les peuples autochtones de ces contraintes. De plus, les parlementaires canadiens qui participent à des assemblées avec des représentants du Parlement européen et à des réunions du Groupe interparlementaire Canada-États-Unis devraient profiter de rencontres avec leurs collègues pour aborder ces questions.

Pays et peuples septentrionaux de l'Est et de l'Ouest qui connaissent des expériences et des problèmes semblables. Le Comité a appris à Yellowknife que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest projetait d'ouvrir un bureau à Yakutsk (une ville de la Russie septentrionale à plus de 6 000 km de Moscou). Il s'agit là d'une preuve concrète des nouvelles relations qui sont en train d'être établies dans l'Arctique.

La Conférence circumpolaire inuit a effectué un important travail préliminaire à cet égard, en mettant sur pied des programmes de coopération dans les domaines de l'agriculture, de la santé et de l'éducation. En outre, le Comité a entendu des témoignages impressionnants d'organismes autochtones qui confirment leur volonté de jouer un plus grand rôle, particulièrement dans l'élaboration de la dimension septentrionale des politiques internationales du Canada.

Devant ces nouvelles perspectives, certains ont proposé la création d'un Conseil de l'Arctique qui ferait fond sur le succès de la Conférence circumpolaire inuit et regrouperait tous les pays qui bordent l'océan Arctique, à savoir le Canada, le Groenland (par l'intermédiaire du Danemark), l'Islande, la Norvège, la Suède, la Finlande, la Russie et les États-Unis. Son premier dossier, celui qui rend urgent la création du groupe, serait l'environnement. L'écosystème exceptionnellement fragile est déjà menacé par la pollution aéroportée d'Europe et de Russie, qui prend la forme d'une brume arctique. Les déchets radioactifs et les parties de réacteurs que l'ancien régime soviétique a déversés pendant des années dans les rivières qui se jettent dans l'Arctique et l'océan pourraient avoir des effets encore plus graves. Le Canada devrait continuer d'encourager les États-Unis à se joindre à un tel conseil, dont la première tâche serait d'élaborer des politiques et des programmes uniformes destinés à protéger l'environnement.

Le Canada est aussi engagé dans un litige avec les États-Unis en matière de pêche sur la côte Ouest; il s'agit cette fois de l'interception, par des pêcheurs américains, de saumons nés dans des cours d'eau canadiens. Le Comité n'a nullement l'intention de donner des conseils sur la façon de régler ce différend, mais il tient à rappeler que les mesures prises par le Canada sur les côtes Est et Ouest doivent être conforme aux principes établis de conservation et de développement durable.

Les témoins que le Comité a entendus sont divisés quant à l'efficacité de l'OPANO. Certains se demandent si c'est le meilleur moyen de conclure un accord avec les autres nations pêchant dans l'Atlantique Nord-Ouest. Ils font valoir l'absence d'un mécanisme de règlement des différends et de mise à exécution des décisions, puisque celles-ci ne constituent en fait que des recommandations. Le Comité a conclu qu'il importe d'être un membre actif de cet organisme qui regroupe les principaux pays pêchant au large de la côte de Terre-Neuve (sauf les États-Unis, malheureusement) et qui, pour la deuxième fois en autant d'années, a approuvé le moratoire sur la pêche au flétan et à la morue sur le Nez et la Queue du Grand Banc. Le Comité recommande que le Canada continue de participer activement aux travaux de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest et s'efforce d'en accroître l'efficacité.

En conclusion, le Comité suggère que la coopération technique sur la gestion des océans constitue une importante composante de l'aide canadienne au tiers monde. Il s'agit, selon le Comité, d'une évolution naturelle, vu l'expérience du Canada dans ce domaine (souvent acquise à ses dépens), sa propre politique sur les océans et la possibilité d'aider des États côtiers du tiers monde à exploiter une ressource dont il est possible manifestement d'assurer la pérennité.

Une politique de l'Arctique

La fin de la guerre froide a ouvert la voie à une foule de possibilités, inexistantes auparavant, en matière de coopération entre les pays de la région arctique. Il est devenu possible, pour la première fois, d'envisager les choses d'un point de vue circumpolaire, sous forme de collaboration entre

de 200 milles, de nombreux navires étrangers viennent jeter leurs filets sur le Nez et la Queue du Grand Banc. Pour protéger ces stocks «chevauchants», le Canada a adopté au début de l'année la *Loi sur la protection des pêches côtières*, en vertu de laquelle le gouvernement revendique le droit d'exercer sa compétence à des fins de conservation et de faire respecter une interdiction de pêcher sur le Nez et la Queue, à l'extérieur de la zone de 200 milles.

Les membres européens de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) ont accepté le moratoire unilatéral visant la pêche sur le Nez et la Queue, mais ils ont critiqué le geste du Canada, le qualifiant de «juridiction sournoise». Le Comité estime que, pour éviter d'être vu comme agissant dans un but intéressé, le gouvernement canadien doit poursuivre ses efforts, tant bilatéraux qu'après des Nations Unies, afin de conclure des ententes internationales qui confieraient aux États côtiers le devoir de protéger les stocks chevauchants. Plusieurs États côtiers sont en effet dans la même situation que le Canada.

Le Canada a joué un rôle de chef de file lors de la rédaction de la troisième Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS III) et des ententes antérieures sur le droit de la mer. Le fait qu'il n'ait pas encore ratifié cette entente, conclue il y a dix ans, peut donner l'impression que le Canada se dérobe à ses obligations internationales et soulève des doutes quant aux raisons qui ont motivé l'adoption de la *Loi sur la protection des pêches côtières*. En ratifiant l'UNCLOS III, le Canada sera plus à même de défendre sa cause; il pourra dire qu'il lui avait fallu régler une situation spéciale que la Partie VII de la Convention ne prévoyait pas pleinement. Les articles 118 et 119 de la Partie VII justifient toutefois, de manière générale, l'adoption de «mesures de conservation» afin de «produire le rendement équilibré maximal». Enfin, le Comité a insisté tout au long de son rapport sur l'importance pour le Canada d'élargir la législation internationale, et selon lui, le droit de la mer ne doit pas faire exception.

Le Comité recommande que le Canada ratifie sans plus tarder l'UNCLOS III (Convention III des Nations Unies sur le droit de la mer).

Une politique des océans

Le Comité est entièrement d'accord avec l'affirmation de M. Edgar Gold, directeur exécutif de l'institut canadien des océans :

Les questions maritimes et le droit de la mer sont d'une importance vitale pour [le Canada], [...] en raison des caractéristiques naturelles de notre pays. [...] notre pays vient au premier rang pour ce qui est de la longueur des côtes, [...] il vient en seconde place pour la taille de son plateau continental, [...] nous possédons un archipel arctique et d'importantes populations côtières dans des régions très vulnérables face à la pollution et à la mauvaise gestion des ressources [laquelle [le pays] dépend de la collaboration de flottes de pêche étrangère. Nous avons une industrie minière qui est touchée par la concurrence que constitue l'exploitation des ressources du sol marin et nous sommes également une nation commerçante qui dépend de la mer pour le transport de ses marchandises. (15:19)

Les membres du Comité qui sont allés à Terre-Neuve ont pu constater de visu comment la gestion insoucieuse de la pêche à la morue par toutes les parties intéressées a mis en danger non seulement le gagne-pain des habitants de l'île, mais aussi leur mode de vie traditionnel et leur culture distincte.

La situation dont souffre la pêche sur la côte Est est, dans une large mesure, attribuable à la non-application des principes de développement durable. La surpêche de la morue et du flétan, causée par des quotas excessifs établis en raison d'une surcapitalisation de la flotte canadienne et de la capacité excessive de transformation du poisson, constitue l'une des principales causes de la crise. L'arrêt de la chasse au phoque et les changements de température et de salinité des eaux de cette région — que les savants sont bien en peine d'expliquer — ont eu des effets difficiles à évaluer. La pêche d'espèces sous-exploitées pour l'exportation pourrait améliorer la situation.

La zone de pêche contrôlée par le Canada s'étend à 200 milles de ses côtes, mais la situation de la pêche au flétan et à la morue du Nord est compliquée par le fait que ces deux espèces ont tendance à migrer au-delà de la zone de 200 milles, jusqu'au Nez et à la Queue du Grand Banc. Depuis l'interdiction de pêcher ces poissons dans la zone

règles et de normes internationales claires pourra beaucoup aider la cause du développement durable, et réduire la tendance actuelle de certains pays à invoquer l'argument de l'environnement pour justifier un protectionnisme commercial. L'institut international du développement durable a produit une série de principes utiles pour orienter les travaux dans ce domaine;

c) de mettre en place des mécanismes pour assurer une étroite coordination des politiques nationales et internationales sur le développement durable, y compris l'élaboration, de concert avec les parties intéressées, de mécanismes de consultation favorisant l'action;

d) d'accorder la priorité à la mise en oeuvre de la stratégie des industries de l'environnement;

e) de poursuivre le plan d'action sur le développement durable adopté lors du Sommet de la terre, à Rio, notamment en ce qui concerne l'application des conventions mondiales existantes en matière d'environnement et la conclusion d'autres ententes visant les forêts, les pêches et la région circumpolaire;

f) de veiller à ce que les politiques étrangères pertinentes soient évaluées en fonction de leurs éventuelles répercussions sur le développement durable;

g) d'établir les liens entre le développement durable, la pauvreté, la démocratie et le bon gouvernement.

Partant du principe qu'il faut pratiquer chez soi les lignes de conduite qui sous-tendent la politique étrangère, le Comité examine dans les deux sections qui suivent la question des océans et de l'Arctique.

relation positive entre l'environnement et l'économie. Un nombre croissant de gens d'affaires sont persuadés que les techniques de conservation de l'environnement mises au point par le Canada, et le fait que le Canada soit perçu comme un chef de file dans ce domaine, peuvent ouvrir de nouveaux marchés pour le Canada et jouer un rôle clé dans la compétitivité du pays. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a formulé en ces termes sa conviction, que partagent aussi tous les membres du Comité :

En mettant en évidence l'avantageuse réciprocity d'une relation entre l'économie et l'environnement, le développement durable peut orienter la politique étrangère de façon à ce qu'elle optimise la création d'emplois chez nous, tout en exprimant le sens profond de communauté et de responsabilité que les Canadiens entretiennent à l'égard du reste du monde.

Nous trouvons encourageante la décision récente de promouvoir l'industrie écologique canadienne à l'échelle internationale.

Comme les problèmes environnementaux ont une dimension planétaire, nous savons que les efforts d'un seul pays ne peuvent suffire. Dans le sillon du Sommet de la terre tenu au Brésil en 1992, on voit émerger les fondements d'un système international de règles et d'institutions en matière de développement durable. Des conventions mondiales sur l'ozone, la biodiversité, les changements climatiques et les déchets toxiques se greffent à un nombre croissant d'ententes internationales sur l'environnement et le développement. On assiste à des progrès marqués, même dans des domaines névralgiques comme celui de la démographie (à preuve, la récente conférence sur la population au Caire). La volonté internationale s'est toutefois essouffie depuis le Sommet. Il est urgent de retrouver un élan politique afin de continuer d'avancer dans le dossier. À cet égard, nous devons tirer pleinement parti des occasions qu'offriront les prochaines rencontres multilatérales des Nations Unies, comme le sommet sur le développement social et la conférence sur la condition féminine à Beijing.

Sylvia Ostry, de l'Université de Toronto, a décrit le développement durable comme étant «le plus grand défi de transformation du siècle» (6:8). Dans

Un mémoire présenté au Comité, la Table ronde sur l'environnement et l'économie affirme ce qui suit :

Le Canada a besoin d'un pôle thématique et d'une base philosophique pour reconnaître les nouvelles possibilités et l'orienter dans les choix difficiles à faire. La notion du développement durable fournit ce pôle et cette base. Elle offre une nationalité, régionale et mondiale. Il a un rapport intime avec nos relations commerciales et économiques et fait partie de l'image que projettent les Canadiens à l'étranger. Il est à la base de la coopération du Canada en matière de développement.

Les tables rondes et autres mécanismes de consultation ont montré qu'il était possible d'harmoniser les intérêts du monde des affaires, des gouvernements, des groupes autochtones et des ONG. Il faut miser sur ces coalitions et s'assurer qu'on va passer de la parole aux actes. Le développement durable a donné naissance à de nouvelles alliances et à de nouvelles façons d'aborder des problèmes communs, ce qui est fort important à un moment où le Canada a du mal à remplir ses obligations internationales dans le domaine de l'environnement à cause des restrictions financières.

Le Comité est persuadé que le concept du développement durable doit être un thème directeur essentiel de la politique étrangère et qu'il entre en jeu dans tous ses principaux aspects. Le développement durable est indispensable au bien-être des Canadiens, à notre sécurité nationale, régionale et mondiale. Il a un rapport intime avec nos relations commerciales et économiques et fait partie de l'image que projettent les Canadiens à l'étranger. Il est à la base de la coopération du Canada en matière de développement.

Le Comité estime que la politique étrangère du Canada doit demeurer proactive en matière de développement durable. Il recommande notamment que l'on s'efforce :

a) de rendre les institutions bilatérales, régionales et multilatérales plus efficaces, de les obliger à rendre davantage compte et d'augmenter leur capacité à promouvoir le développement durable;

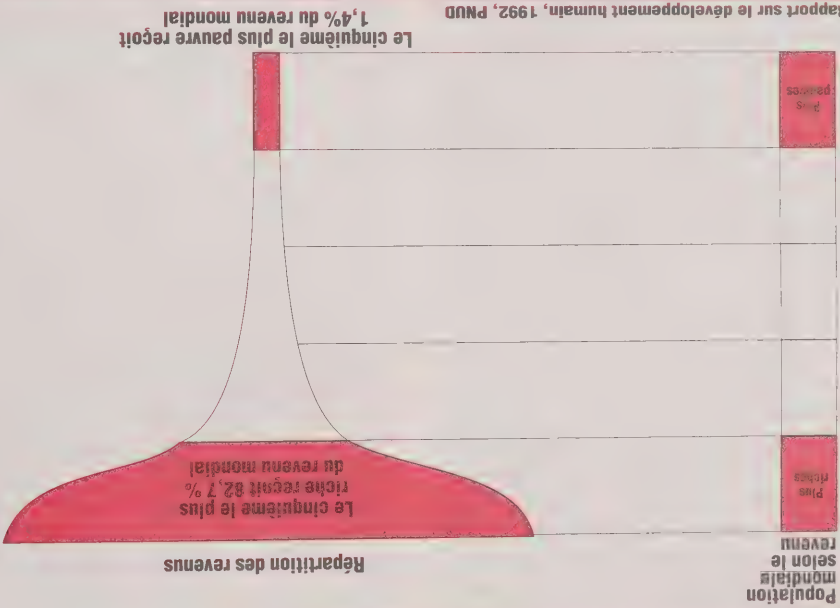
b) de renforcer les liens entre le commerce et l'Organisation mondiale du commerce. Le Comité est convaincu que l'adoption de

rioration de l'environnement peuvent avoir sur la sécurité constitue un facteur important dans l'élabo-

ration de la politique étrangère.

tropicales incendiées est grave dans l'esprit même des plus jeunes. L'incidence politique et stratégique que les dangers engendrés par la déte-

Répartition mondiale des revenus



Source : Rapport sur le développement humain, 1992, PNUD

Les Canadiens reconnaissent que la protection de l'environnement est une responsabilité collective. Ils ne peuvent plus protéger leur environnement, leurs moyens de subsistance et leur bien-être sans une coopération internationale. Par ailleurs, on ne peut compter sur cette coopération sans passer nous-mêmes à l'action. Le problème qui se pose à nous est toujours le même : 20 p. 100 de la population mondiale consomme 80 p. 100 des ressources du globe. Les Canadiens ne peuvent demander aux autres pays de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre s'ils ne font rien pour diminuer leurs propres émissions toxiques. Il ne s'agit pas seulement d'une question de crédibilité ou d'hypothèque sur son avenir. De plus en plus, ce que nous produisons, la

façon dont nous le produisons et ce que nous pouvons exporter nous sont dictés par la communauté internationale, comme peut en témoigner l'industrie forestière canadienne. Il faut absolument élaborer des règles communes dans le domaine du commerce et de l'environnement afin de modérer « cette tendance naturelle au nivellement par le bas » (dont il a été question au chapitre 3), et afin d'éviter qu'on ne se serve de l'environnement comme prétexte pour ériger des barrières protectionnistes.

Pour le Conference Board du Canada, le développement durable est un grand défi, mais aussi une belle occasion à saisir. De façon générale, on préconise l'établissement d'une

CHAPITRE 4

CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

breux facteurs : les résultats parfois inégaux dans la gestion de l'une des plus importantes bases de ressources naturelles au monde; les efforts considérables déployés par le Canada en vue de trouver des solutions aux problèmes de pollution transfrontalière (pluies acides et dépollution des Grands Lacs); le rôle joué par le Canada en vue d'arriver à un consensus international sur l'environnement et le développement; le travail dynamique accompli par des centaines d'organisations non gouvernementales canadiennes à l'échelle mondiale; les contributions internationales d'auteurs et de diffuseurs comme Farley Mowat et David Suzuki; et le leadership de citoyens canadiens comme Maurice Strong, Jim MacNeill et Elizabeth Dowdeswell. À entendre les groupes de jeunes, les organismes écologiques et les associations communautaires et commerciales, le Comité a eu nettement l'impression que la protection de l'environnement constituait une expression des valeurs fondamentales de la population canadienne. Il a été surpris de constater à quel point les différents secteurs de notre société s'entendent pour dire qu'il faut tenir compte des préoccupations environnementales lors de la prise de décisions économiques et sociales, et à quel point ceci pouvait rallier les Canadiens à une cause commune.

Les enjeux sont clairs. Comme l'a dit Jim MacNeill à Winnipeg, le monde continue de forcer tête baissée sans se préoccuper de l'environnement. Le monde survit aux dépens de nos ressources naturelles. La croissance démographique, la pauvreté massive et la pollution ne sont plus des phénomènes locaux. Ils ne connaissent pas de frontières et menacent la sécurité, la santé et les perspectives économiques des Canadiens. Des noms comme Exxon Valdez, Bhopal et Chernobyl, anonymes de désastres écologiques, ponctuent maintenant le langage courant. L'image des forêts

Les Canadiens attachent une grande importance à l'environnement. Il est au cœur de leur identité, de leur relation avec leur vaste territoire, de leur économie qui dépend traditionnellement des ressources naturelles et, à bien des égards, de leur mode de vie.

Le Comité a entendu de nombreux témoins parler de l'importance du développement durable. Les représentants de collectivités du Nord lui ont fait savoir que la pollution transfrontalière était responsable d'un accroissement des problèmes de santé. Des témoignages saisissants sur l'état des océans et de la pêche en haute mer ont fortement impressionné les membres du Comité. Pour plusieurs témoins qui ont comparu devant le Comité, il est de plus en plus évident que les impacts environnementaux atteignent une dimension planétaire et affectent le style de vie et le bien-être présent et futur de tous les Canadiens. Les trous de la couche d'ozone, les changements climatiques causés par l'effet de serre, la pollution du sol, de l'eau et de l'air et la destruction accélérée de la biodiversité et des écosystèmes clés sont des preuves indéniables de la dimension internationale

Le Comité est persuadé que le concept du développement durable doit être un thème directeur essentiel de la politique étrangère.

L'objectif général du développement durable — qui est de répondre aux besoins actuels de la population sans réduire la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins — est maintenant solidement ancré dans la conscience collective des Canadiens. L'importation particulière qu'attachent les Canadiens au développement durable s'explique par de nom-

comparative une fois par an devant les comités parlementaires chargés des affaires étrangères et des finances afin de rendre compte des activités de ces institutions.

Enfin, le Comité désire également aborder brièvement la question de l'endettement des pays en développement, sujet qui a fait l'objet d'un grand nombre d'interventions. Plusieurs rapports de comités parlementaires des deux chambres ont examiné cette question depuis la dernière étude de la politique étrangère, le dernier remontant à 1990. Comme nous l'avons dit plus haut, on a noté une importante reprise de l'apport de capitaux privés dans les pays en développement ces dernières années. La situation financière s'est améliorée dans la plupart des pays à l'exception de l'Afrique. Cependant, le Comité reconnaît que l'endettement

cumulé est énorme et que certains pays à faible revenu, notamment ceux de l'Afrique subsaharienne sont loin d'être sortis de la crise. Ces mêmes pays figurent sans doute parmi ceux qui profiteront le moins de la libéralisation des échanges, et ils sont par ailleurs aux prises avec beaucoup d'autres problèmes.

Le Canada a déjà pris des mesures d'allègement de la dette à l'égard de certains pays, mais le Comité est d'avis qu'il importe d'enviesager d'autres actions à caractère bilatéral et multilatéral en vue de remédier à la crise de l'endettement des pays les plus pauvres, en particulier ceux de l'Afrique subsaharienne. Ces mesures ne doivent cependant pas compromettre le financement de l'aide au développement à long terme.

deux institutions pourraient tirer profit d'une plus grande accessibilité grâce au dialogue et à des mécanismes d'appel.

À Washington, le Comité a été mis au courant de diverses propositions de réforme des institutions. Elles touchaient les éléments suivants : création d'un système de fourchettes cibles pour le taux de change des principales monnaies, système géré par l'intermédiaire du FMI, une plus grande coopération internationale afin de régulariser et de superviser les marchés financiers, par l'intermédiaire du FMI, des mesures institutionnelles beaucoup plus étendues en matière d'investissement international direct, soit par l'intermédiaire de l'Organisation mondiale du commerce ou d'un nouvel organisme d'investissement mondial; et enfin, un important élargissement du rôle des organismes régionaux (notamment de l'APÉC). Il est vrai que certaines de ces suggestions sont susceptibles de se révéler irréalisables, notamment l'idée de fourchettes cibles, mais elles devront néanmoins être étudiées sérieusement en prévision du prochain sommet du G-7 qui se tiendra à Halifax.

Malgré le fait que le prochain sommet doit se tenir au Canada, on a laissé entendre que le Canada avait perdu de l'influence au sein du G-7. Dans le document qu'elle a préparé pour le Comité, Sylvia Ostry attribue cette situation au faible rendement économique du Canada et au rôle limité qu'il joue dans l'économie internationale. Pour cette raison, elle recommande au Canada de reprendre l'initiative en proposant un plan de changements progressifs touchant aux pays du G-7 : élaboration d'un programme global de sécurité en vue des sommets (aide, environnement, commerce et investissements, défense, coordination de la politique économique), liens entre l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI et l'OMC; nouvelles modalités de partage des responsabilités et de répartition de certaines questions entre les différents pays; système d'évaluation de la performance par les pays membres, ce qui entraînerait la participation de financiers internationaux doivent faire l'objet d'une supervision internationale. Actuellement, ils sont tout à fait déstabilisants et échappent totalement à la réglementation des gouvernements. Pour

résoudre ce problème grave, les pays doivent être disposés à hautement coordonner leurs efforts en matière de politique nationale et à s'entendre sur les institutions les plus à même d'assumer les responsabilités en la matière. Le FMI est un candidat possible, pourvu qu'il soit réformé. Une autre solution consisterait à taxer les transactions effectuées en monnaies étrangères. Notre proposition n'est pas de déterminer les mérites de toutes les propositions émises dans les différentes tribunes, mais nous pensons que le Canada a tout intérêt à intervenir dans ce débat et à se faire entendre dans les discussions multilatérales qui auront lieu au sujet de la réforme des institutions et de l'assainissement de la gestion de l'économie mondiale.

En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement, dans son étude de la réforme du système de Bretton Woods en préparation du sommet d'Halifax, établisse une stratégie faisant appel à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) ainsi qu'aux institutions financières internationales, stratégie destinée à maintenir le rôle actif du Canada dans une économie globale fondée sur des règles. Cette stratégie devrait être déposée au Parlement et examinée par les comités permanents compétents.

Le Comité recommande en outre que toute étude des opérations des institutions financières internationales soit globale et qu'elle porte notamment sur la façon de répartir clairement les tâches entre la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ainsi que sur les relations de ces institutions avec les autres établissements comme les banques de développement régional. Il faudrait en particulier s'efforcer de rendre leurs opérations plus efficaces, plus transparentes, plus responsables et plus sensibles aux principes du respect des droits de la personne, de la justice sociale, de la préservation de l'environnement et de la participation des populations locales. Enfin, le Comité recommande que les ministres canadiens concernés, de même que les administrateurs canadiens de la Banque mondiale, du FMI et des banques de développement régional soient invités à

variables. Pour remédier aux crises financières qui en ont résulté, en particulier dans les pays en développement, le FMI a mis l'accent sur l'adoption, par les États membres aux prises avec de sérieux déséquilibres de leur balance des paiements, de mesures sévères de stabilisation macroéconomique et de programmes d'ajustement structurel à long terme afin de régler les problèmes monétaires et de contre la fuite des capitaux, qui figurent parmi les principaux obstacles au rétablissement de la santé financière d'un pays. La principale responsabilité de la Banque mondiale était, et demeure, le prêt de fonds aux gouvernements des pays en développement, qui ne peuvent emprunter ce dont ils ont besoin sur le marché financier mondial. Afin d'assurer le remboursement des prêts, la Banque a dû prendre de plus en plus souvent des mesures appuyant l'action du FMI et assujettir une bonne proportion de ses prêts à l'adoption de programmes d'ajustement structurel. Il faut noter cependant que l'expérience a été éclairante pour la Banque mondiale. Si le volume de l'aide a diminué, les apports de capitaux privés aux pays en développement ont en revanche remonté la pente, de telle sorte que le montant total des ressources financières destinées à ces pays a atteint des niveaux sans précédent.

Il importe de revoir toute cette question. Officiellement, la principale différence entre le mandat du FMI et celui de la Banque mondiale est que le Fonds est chargé de s'occuper des urgences financières, tandis que la Banque s'occupe du développement à long terme. Cependant, compte tenu des points de vue qu'il a entendus, le Comité croit qu'il devrait exister une distinction plus claire entre les fonctions de la Banque et celles du FMI, et que ce dernier devrait prêter davantage attention à la performance fiscale du G-7 et à la nécessité, pour tous les pays, non pas seulement pour les pays en développement, de faire preuve de discipline macroéconomique et de procéder à des ajustements. Pour sa part, la Banque devrait continuer à améliorer sa capacité de mieux tenir compte des coûts sociaux et environnementaux dans l'élaboration de ses programmes d'ajustement structurel quand ceux-ci sont nécessaires. À cet égard, elle devrait prendre au sérieux la contribution des organisations non gouvernementales à la question du développement équitable, démocratique et durable. Pour dissiper les malentendus et la méfiance, ces

qu'il est temps de procéder à un examen en profondeur de toutes les activités des IFI et de leur contribution respective à la réalisation des objectifs multilatéraux. Cet examen devrait être ouvert à toutes les parties intéressées, gouvernementales ou non, et il devrait tenir compte des préoccupations de ceux qui sont touchés par les opérations des IFI. Nous traiterons plus bas des propositions de réforme du système de Bretton Woods.

Le Comité a également été saisi d'une autre question, à savoir les rapports qu'entretiennent les IFI avec le système des Nations Unies. Bien que la Banque et le FMI fassent officiellement partie de ce système, ils ne font pas, contrairement aux institutions spécialisées, l'objet d'un examen de la part du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale des Nations Unies, ce qui a d'ailleurs suscité certaines plaintes. D'autre part, on peut se demander s'il serait dans l'intérêt d'une gestion efficace et responsable d'assujettir les IFI aux directives des Nations Unies ou si cela ne tendrait qu'à politiser leur fonctionnement. Nous n'avons pas de solution, mais nous convenons qu'une coopération et une cohérence accrues entre les organismes de l'ONU et ceux du système de Bretton Woods, y compris à l'avenir l'Organisation mondiale du commerce, constituent un objectif à long terme souhaitable. Il vaut au moins la peine d'examiner les propositions comme celles de l'Institut Nord-Sud concernant la création d'un « Conseil économique mondial ». À titre de puissance moyenne respectée faisant partie du conseil d'administration de toutes les IFI, le Canada est bien placé pour présenter des idées innovatrices à cet égard.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la question de la réforme des institutions de Bretton Woods suscite depuis peu un débat animé. On avait à l'origine confié à la Banque mondiale et au FMI des responsabilités tout à fait différentes, mais complémentaires, qui appelaient donc une certaine coordination. Le FMI s'est vu confier trois responsabilités fondamentales : inciter les pays à adopter la convertibilité de la monnaie; coordonner un système de taux de change fixes mais ajustables; et aider les États membres à faire face aux déséquilibres temporaires de leur balance des paiements. Au fil des ans, le FMI a privilégié les taux de change

sanctions commerciales dans un contexte multilatéral, quand cela s'impose.

Finances internationales

Les institutions financières internationales (IFI) — le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) — qui ont été créées à Bretton Woods, en 1944, et mises sur pied dans la période immédiate d'après-guerre, ont évolué de manière imprévue depuis les cinquante dernières années. On se pose des questions de plus en plus sérieuses à propos de l'avenir du système, des structures et des rôles de la présente «famille» d'IFI — le FMI, le Groupe de la Banque mondiale, les banques de développement régional et la Banque des règlements internationaux (BRI). Cette évolution n'a pas de quoi surprendre puisque le contexte global dans lequel travaillent ces institutions a subi des transformations, comme nous l'avons déjà souligné. Les capitaux sont devenus infiniment plus mobiles, l'interdépendance accrue a fait redoubler les efforts de coopération internationale, les institutions multilatérales se sont multipliées, et une multitude d'acteurs non gouvernementaux se sont joints aux gouvernements sur la scène internationale.

Les IFI ont réagi en révisant leur mandat et se sont dotées de structures organisationnelles plus imposantes. La BIRD s'est vite désintéressée de l'Europe d'après-guerre pour se concentrer sur le monde en développement, et elle s'est reconstruite comme membre de l'actuel Groupe de la Banque mondiale, qui comprend également l'Association internationale de développement, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Les IFI ont fait l'objet de nombreuses plaintes devant le Comité. Aux yeux de bien des gens, elles sont devenues des monstres non démocratiques et bureaucratiques qui ne sont pas suffisamment accessibles, ouverts ou responsables, et qui évoluent dans un monde à eux, très isolés des considérations de concurrence et des préoccupations des gens ordinaires. En particulier, on note beaucoup de mécontentement par rapport à leur manque de sensibilité pour ces

préoccupations et à leur manque de transparence publique concernant les méthodes utilisées pour élaborer et appliquer les politiques d'ajustement structurel. Certaines critiques ont été très sévères et témoignent de la perte de confiance du public, ce qui risque de miner le soutien qu'accordent les Canadiens aux institutions multilatérales en général. L'Institut Nord-Sud a fait état de ces préoccupations dans les propositions de réforme détaillées qu'il a présentées au Comité. Selon l'Institut, il faut d'abord «faire pression pour des changements dans le fonctionnement des banques, afin de réduire les frais d'administration, d'améliorer les structures de responsabilité, d'accroître la participation des pays en développement, et d'encourager des politiques qui privilégient les pauvres». (*Questions-clés pour la politique étrangère canadienne*, p. 28.) Nous convenons qu'il s'agit là d'une question qui mérite d'être considérée en priorité.

La Banque et le FMI doivent évidemment rendre des comptes aux gouvernements membres de ces organisations (plus de 170), surtout aux plus riches et aux plus puissants qui sont représentés au sein de leur conseil d'administration respectif. Ce n'est pas directement envers les parlements, et encore moins envers les citoyens, que leur incombe cette obligation. Au sein des conseils d'administration de la Banque et du FMI, le nombre des votes de chaque pays est pondéré en fonction du montant de la contribution de chacun au fonds de roulement. Cependant, la répartition actuelle des voix ne respecte plus le principe de poids économique relatif. Il ne fait aucun doute que les procédures d'imputabilité ont laissé à désirer auparavant, même si la Banque, et le FMI à un degré moindre, ont déployé de sérieux efforts pour les corriger au cours des dernières années. Il importe donc d'appuyer et de renforcer les mesures prises en ce sens, comme la création du Comité d'inspection de la Banque mondiale. Néanmoins, il y a probablement moyen d'améliorer encore la transparence, et l'on pourrait notamment inviter les administrateurs canadiens de la Banque, du FMI ainsi que des banques de développement régional (BDR) à comparaître plus régulièrement, peut-être une fois par année, devant les comités du Parlement chargés des affaires étrangères et des finances. D'une façon plus générale, nous croyons

La notion de non-discrimination est incarnée dans le principe de la «nation la plus favorisée» depuis la Seconde Guerre mondiale. Or, nombreux sont ceux qui réclament que le Canada et d'autres pays imposent des conditions normatives aux relations commerciales — en fait, qu'ils exercent dans leurs échanges une discrimination contre les pays où l'on viole les droits de la personne, néglige l'environnement, maltraite les femmes et les enfants ou réprime les syndicats. Dans son mémoire, le Congrès du travail du Canada (CTC) enjoint au Canada d'incorporer aux accords commerciaux bilatéraux des dispositions relatives aux droits des travailleurs et de chercher à promouvoir, au sein de l'OMC, l'adoption d'une disposition concernant les droits sociaux ou les droits des travailleurs. Les responsables des programmes de mise en valeur des ressources humaines de quatre autres syndicats ont recommandé, dans un mémoire présenté conjointement, que le Canada envisage de subordonner l'octroi des avantages du système général de tarifs préférentiels au respect des droits des travailleurs.

Deux considérations entrent en jeu ici. À court terme, les pays délinquants doivent sentir peser sur eux le poids de la réprobation et des décisions de la communauté internationale. À long terme, le commerce, les échanges et le dialogue auront pour effet de promouvoir des réformes politiques et le respect des droits de la personne. Des sanctions commerciales peuvent être justifiées dans certains cas contre des abus graves, mais uniquement lorsqu'elles sont appliquées par une majorité décisive des partenaires commerciaux, comme ce fut le cas pour l'Afrique du Sud. Mais en règle générale, nous croyons que le Canada peut le mieux exercer une influence bénéfique sur d'autres pays en traitant avec eux ouvertement, en faisant connaître franchement ses vues par le dialogue. Les observations que nous ont fait à cet égard Amnesty internationale et le Réseau des organismes concernés par les droits de la personne au niveau international méritent d'être dûment prises en considération. Il ne manque pas

Par conséquent, conformément aux valeurs exprimées avec conviction par les Canadiens, le Comité recommande que le gouvernement du Canada choisisse les voies les plus efficaces pour protester contre les graves violations des droits de la personne, des normes de travail et des principes de protection de l'environnement, où qu'elles se produisent, et qu'il collabore étroitement, lorsque possible, avec ses partenaires qui partagent les mêmes vues afin d'obtenir des redressements d'une manière compatible avec l'évolution ordonnée d'un système multilatéral d'échanges commerciaux fondé sur des règles. Il convient d'envisager des

En fin de compte, c'est la survie de nos relations commerciales qui est en jeu. En effet, si un pays ne respecte pas les droits fondamentaux de ses citoyens, il y a lieu de se demander s'il sera à même de respecter les droits des investisseurs étrangers.

simplement à la volonté de tenir compte que coûte le capital qui autrement s'en irait.

Dès que l'OMC sera mise sur pied, le Canada devrait attirer l'attention de cet organisme non seulement sur la question du commerce conditionnel dont on a parlé plus haut, mais sur les problèmes associés au commerce et à l'investissement lorsque des rendements supérieurs attirent le capital dans des pays où il n'y a guère de programmes sociaux ou de programmes de protection de l'environnement. Une attitude de laisser-faire en la matière donnerait trop facilement un avantage concurrentiel déloyal aux pays qui violent les droits de la personne universellement reconnus, où ils ferment les yeux sur le travail forcé et l'exploitation des enfants et des femmes et refusent d'adopter les normes de travail internationales sur lesquelles s'entendent déjà un grand nombre de pays — p. ex. dans le cadre de l'Organisation internationale du travail. L'absence de bonnes règles multilatérales risque d'entraîner l'érosion des programmes conçus pour améliorer les conditions de vie des populations, due tout simplement à la volonté de tenir compte que coûte le capital qui autrement s'en irait.

Il est toujours plus efficace de travailler de concert avec des amis que de faire cavalier seul.

cohérents dans l'application de nos principes, en sanctions. Il importe également que nous soyons de solutions de rechange aux menaces et aux

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que le manque de maîtrise des langues étrangères et de connaissance des cultures étrangères constituait souvent un obstacle à l'exploration et à la pénétration des marchés étrangers. Le Canada dispose pourtant d'un bassin important et grandissant de personnes qui parlent l'anglais et le français et qui connaissent bien beaucoup d'autres langues et cultures. Il faudrait tirer un meilleur parti de cette ressource et encourager l'apprentissage de langues et de cultures étrangères, notamment dans les écoles commerciales et les facultés d'administration des entreprises.

Il va sans dire que tout programme visant à donner aux entreprises une orientation internationale doit s'appuyer sur une solide collectivité nationale des arts, de la culture et de l'éducation et disposer d'une stratégie efficace de perfectionnement de ces activités pour en faire connaître les produits à l'étranger. Le gouvernement fédéral peut faire beaucoup en ce sens, mais la collaboration des provinces est essentielle compte tenu de leurs sphères de compétence et de leurs activités internationales dans ce domaine. Nous traitons plus en détail de cette question au chapitre 6 sur la culture et l'éducation. Cependant, nous tenons à souligner ici l'importance de ces éléments pour renforcer le potentiel du Canada en tant que pays commerçant vraiment international.

Le Comité recommande que le gouvernement élabore un plan à long terme en vue d'amener les entreprises à se donner une orientation internationale, qui s'increrait dans le cadre d'une stratégie commerciale intégrée et serait le fruit d'une collaboration avec les gouvernements provinciaux intéressés. Les établissements d'enseignement supérieur et les institutions culturelles, de même que les entreprises devraient participer à cette stratégie. Nous recommandons en outre que le gouvernement obtienne l'engagement des provinces à un plan conjoint visant à créer des programmes d'échanges, des bourses et d'autres programmes conçus pour constituer une classe d'entrepreneurs canadiens tournés vers l'étranger.

extérieur. Il s'agit là d'une dimension importante dont doivent s'occuper davantage les représentants commerciaux du Canada. Des personnes actives dans les domaines de l'éducation, de la recherche et du développement nous ont fait part avec beaucoup de conviction de leur désir de participer à cet effort.

Le gouvernement et le secteur privé devraient, de façon prioritaire, inciter les entreprises à se doter d'une orientation internationale...

Une autre dimension qui doit être renforcée est peut-être l'outil de commercialisation potentiel le plus efficace de tous : la diffusion des arts, de la culture et des connaissances. Cet outil peut non seulement mieux nous faire connaître à l'étranger et pousser les autres pays à mieux se faire connaître ici, mais aussi générer un climat de confiance et de compréhension favorable à l'établissement de relations commerciales durables. C'est un outil qui a fait ses preuves et dont bon nombre de nos concurrents tirent un grand parti. Ce ne sont pas les instruments qui manquent pour conduire une telle politique. Les délégations commerciales canadiennes de niveau ministériel pourraient à l'occasion être accompagnées d'artistes qui jouissent souvent à l'étranger d'une réputation plus grande que les membres du gouvernement et du monde des affaires. Des artistes créateurs pourraient être invités à participer à des foires commerciales. On pourrait encourager avec des bourses les échanges de professeurs et d'étudiants. On pourrait inciter les collèges et les universités à dispenser des cours ou à organiser des ateliers visant à renseigner les Canadiens sur les possibilités de faire des affaires à l'étranger (en s'inspirant, par exemple, d'un programme gouvernemental japonais dans le cadre duquel des gens parraînés par des sociétés transnationales étudient au Japon avec l'assurance qu'ils auront un emploi dans leur société transnationale après l'obtention de leur diplôme). Enfin, il pourrait y avoir également une coopération plus étroite entre les centres culturels canadiens à l'étranger et les programmes de promotion commerciale.

reconnaît de plus que l'expansion d'institutions nouvelles, telles l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC), sera un élément de plus en plus important des relations commerciales et économiques du Canada avec ces pays. L'APEC est un phénomène relativement récent, comme la croissance explosive de la région, mais depuis sa création, il y a cinq ans, elle n'en est pas moins devenue le lieu privilégié, dans la région, des discussions sur l'interdépendance économique, sur le système de commerce multilatéral et sur l'abaissement des barrières au commerce des biens, des services et des investissements. Elle est aussi devenue un important médium de coopération à l'égard des questions sectorielles, notamment la protection de l'environnement. Nous recommandons que le gouvernement recherche activement des perspectives commerciales dans la région Asie-Pacifique. Son succès dépendra de son aptitude à mieux percevoir les marchés de la région et à prendre des initiatives propres à y ménager un plus grand avantage comparatif aux exportateurs canadiens.

À notre avis, dans toute stratégie à long terme visant à relever les défis de la mondialisation, le gouvernement et le secteur privé devraient se donner comme objectif prioritaire d'inciter les entreprises à se donner une orientation internationale. À cette fin, il faut faire de la sensibilisation aux marchés étrangers et à leurs particularités linguistiques et culturelles une partie intégrante des efforts de développement des entreprises, notamment des petites et des moyennes entreprises (PME). Il faut également investir dans deux objectifs étroitement reliés :

- faire mieux connaître le Canada aux étrangers;
- faire mieux connaître le monde aux Canadiens.

Les connaissances transmises par le marché ne suffiront pas et ne seront pas convenablement disséminées en fonction des intérêts à long terme du Canada. L'aide du gouvernement s'impose dans plusieurs domaines, par exemple, afin de stimuler les efforts scientifiques et techniques essentiels au succès futur de notre commerce

fait l'étendre à d'autres pays des Amériques, voire même à ceux de la ceinture du Pacifique, ou si les membres de l'ALENA doivent négocier leurs propres accords commerciaux avec des non-signataires. Étant donné l'accent que nous recommandons de mettre sur le multilatéralisme, il serait nettement préférable d'élargir le libre-échange régional par l'adhésion de nouveaux membres à l'ALENA. Autrement, l'hémisphère pourrait devenir un ramassis bigarré d'arrangements bilatéraux, ce qui risque de pousser les États-Unis à formuler de nouvelles exigences et de compromettre les gains obtenus par l'ALENA, à savoir le mécanisme de règlement des différends et les accords parallèles sur les normes environnementales et les conditions de travail. D'un autre côté, il faut admettre que l'ALENA lui-même fonctionnera plus en étoile qu'en triangle tant que les échanges Canada-Mexique demeureront faibles. De plus, le Mexique cherche rapidement. En même temps, le Mexique cherche déjà à conclure des ententes bilatérales limitées avec plusieurs autres pays d'Amérique latine, et rien n'empêche les États-Unis d'en faire autant s'ils le jugent utile. Le Canada doit donc se garder de renoncer à quelque possibilité que ce soit en matière de commerce international et ne pas hésiter à négocier des ententes bilatérales pour renforcer ses liens commerciaux avec les pays des Amériques, mais dans le contexte d'un «régionalisme ouvert».

Compte tenu de l'engagement du Canada sur le plan des échanges régionaux, le Comité recommande que le gouvernement applique une politique à deux volets consistant à appuyer l'élargissement de l'ALENA à d'autres pays, tout en renforçant sa présence politique et économique en Amérique latine, et en s'efforçant de développer ses relations commerciales avec le Mexique et avec d'autres partenaires commerciaux choisis.

Le Canada doit aussi être très présent dans les pays de la région Asie-Pacifique, si dynamiques. Il doit y développer ses points forts et penser à court et à long terme. Ce faisant, il devra revoir les arrangements économiques et commerciaux, tant bilatéraux que multilatéraux, qu'il a avec ces pays à la lumière des grands changements économiques dont ils sont actuellement la scène. Le Comité

le respect des normes généralement acceptées;

le Canada devrait insister pour que l'OMC accorde son attention première aux subventions aux exportations de produits agricoles, aux normes relatives à la protection de l'environnement et à la main-d'œuvre, et par-dessus tout, la question générale des sanctions commerciales et le problème particulier que présente la prolifération inquiétante des mesures antidumping;

le Canada devrait exploiter toutes les occasions de faire valoir le principe d'une libéralisation accrue des échanges encadrés par des règles.

Tout en insistant sur l'importance du multilatéralisme, il faut reconnaître la réalité du régionalisme étant donné que le Canada est engagé dans un processus d'intégration économique en Amérique du Nord et que les pressions régionales ne manqueront pas de s'accroître dans l'hémisphère occidental. Cette tendance s'est amorcée du fait de l'absence du secteur des services dans les négociations du GATT (avant l'Uruguay Round) et de la volonté des États-Unis, de l'Union européenne (UE) et d'autres pays industriels d'inclure à l'ordre du jour le commerce des services et l'accès aux marchés des services par l'investissement étranger direct (IED). Les arrangements régionaux comme l'Europe 1992, l'accord CE-ASEAN, l'accord Australie-Nouvelle-Zélande et l'ALENA ont suivi et ont influencé les objectifs du GATT. Ils ont aussi eu pour effet de faire ajouter à l'ordre du jour du GATT des enjeux de négociation comme les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (DPI) et les mesures concernant les investissements liés au commerce (LIC).

Dans les Amériques, les blocs régionaux se sont multipliés (MERCOSUR, CARICOM, le Groupe andin et le Groupe des trois) parce qu'on se rend compte du potentiel de croissance économique inhérent à l'ouverture des marchés de pays voisins ou qui partagent les mêmes vues. La question se pose de savoir si l'ALENA doit continuer de se limiter au Canada, au Mexique et aux États-Unis, s'il

remplacer le GATT l'année prochaine). Sans doute va-t-elle s'occuper des réductions tarifaires, des recours commerciaux et de la politique de concurrence, mais comment abordera-t-elle d'autres questions encore en suspens, comme les réductions supplémentaires sur les subventions des produits agricoles exportés, les normes environnementales, les conditions de travail et l'adhésion de nouveaux membres? Sous ce dernier rapport, le principal candidat est la Chine, laquelle cherche à se faire admettre au GATT en tant que pays en développement. Mais on lui demande au préalable de remplir toutes les conditions du GATT, notamment de se conformer aux dispositions concernant les tarifs douaniers et les pratiques commerciales et de respecter des normes acceptables en matière de main-d'œuvre. Ce sont là quelques-unes des questions sur lesquelles le Canada devra préparer des énoncés de principe en vue de la réunion de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) à Jakarta, en novembre, et du «Sommet des Amériques» de Miami, auquel assisteront tous les chefs démocratiques de l'hémisphère occidental en décembre.

Pour améliorer la position du Canada sur le plan du commerce international à l'échelle mondiale, le Comité recommande ce qui suit :

le gouvernement devrait faire de la notion d'un système multilatéral fondé sur des règles le principe premier de la politique du Canada en matière de commerce international, veiller à ce que les accords commerciaux bilatéraux et régionaux actuels soient complémentaires aux objectifs des accords multilatéraux, et bien passer les discussions éventuelles de toutes nouvelles négociations bilatérales ou régionales sur les ententes multilatérales actuelles et futures en matière de commerce international;

le Canada, en collaboration avec d'autres pays, devrait veiller à ce que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ait un caractère véritablement universel et multilatéral et compte le plus grand nombre possible d'adhésions basées sur

aux régions moins riches du globe. Inutile de dire que les barrières que des pays riches comme le Canada dressent contre les exportations des pays en développement n'ont certes rien fait pour réaliser cet objectif. Comme l'a admirablement démontré l'Institut Nord-Sud, c'est là un domaine où l'on pourrait faire davantage pour libéraliser l'accès des pays en développement au marché canadien, démarche qu'on pourrait considérer comme un outil de développement.

Un autre aspect de la mondialisation — la mobilité croissante du capital — a de grandes répercussions sur des questions comme les normes environnementales, les conditions de travail et les services sociaux. Ce sont là des politiques et des programmes qui coûtent cher aux gouvernements et aux contribuables et qui, de ce fait, entrent dans le calcul des frais d'entreprise. Toutes choses étant égales par ailleurs, le capital a tendance à privilégier les États où ces frais sont les plus faibles. C'est dans les institutions et les négociations multilatérales qu'on peut soulever ces problèmes et tâcher de modérer cette tendance naturelle au nivellement par le bas. Il faudrait plutôt exercer sur les politiques et les normes une pression à la hausse (sans viser forcément l'harmonisation ou la convergence complète) et le faire en restreignant le moins possible le commerce afin de ne pas donner de nouveaux prétextes à l'adoption de mesures de protectionnisme.

Un système multilatéral fondé sur des règles reste pour le Canada la meilleure protection...

Il est difficile de savoir quelle forme prendra le nouvel ordre multilatéral en matière de commerce et d'investissement. Au sommet du G-7 de Naples, les États-Unis ont proposé, au grand plaisir du Canada, d'entreprendre, dans la foulée du succès de l'Uruguay Round, un nouvel effort de libéralisation des échanges (la proposition dite des «Marchés ouverts 2000»), une «Ronde de l'Uruguay plus». Le sommet a toutefois débouché sur une formule beaucoup plus faible pour la poursuite de la libéralisation. Par contre, on discute beaucoup du programme futur de la nouvelle OMC et du moment où elle sera établie (elle est censée

sanctions commerciales appliquées par les signataires de l'ALÉNA;

si ces négociations échouaient, le gouvernement du Canada devrait revoir les options qui s'offrent à lui;

le gouvernement devrait en outre indiquer clairement que la disposition de l'ALÉNA concernant l'exemption des produits culturels ne doit pas être interprétée d'une façon qui risque de compromettre les intérêts des groupes culturels du Canada;

le gouvernement devrait chercher aussi à obtenir dans les instances multilatérales un appui plus large en faveur de codes généralement acceptés visant à établir un droit du commerce meilleur et plus équitable en ces matières.

Les priorités commerciales et d'investissement à long terme

À plus long terme, le gouvernement doit poursuivre deux objectifs fondamentaux : réaffirmer la priorité d'un ordre économique libéral et multilatéral encadré par des règles et créer et promouvoir une orientation internationale dans les entreprises canadiennes. Il faut s'atteler aux deux tâches sans délai et en priorité si l'on veut maintenir le bien-être des Canadiens et le rôle économique du Canada dans le monde. Les deux objectifs découlent des problèmes immédiats sur lesquels nous nous sommes penchés.

Un système multilatéral fondé sur des règles reste pour le Canada le meilleur rempart contre les coups durs des gros joueurs. En effet, il permet de restreindre les États-Unis et de relever la position de force du Canada dans sa relation inégale avec son voisin. Plus généralement, un tel ordre économique offre le moyen le plus sûr d'opérer une répartition optimale des ressources à l'échelle mondiale. C'est, en effet, la seule façon de faire en sorte que les avantages du commerce et de la formation de capital, ainsi que leurs effets d'entraînement d'ordre technologique, profitent

États-Unis soient traitées comme des entreprises américaines (et vice versa) et échapper ainsi à des accusations de dumping. Comme les Américains ont refusé le «traitements national», le Canada s'est contenté d'un mécanisme de règlement des différends relatifs aux mesures antidumping et compensatoires prises en vertu de la législation commerciale de l'un ou l'autre pays. Les deux pays ont également convenu de négocier un code des subventions (revendication abandonnée au cours des négociations de l'ALÉNA, mais reprise par l'actuel gouvernement canadien) et un code antidumping. On était donc en droit de s'attendre à ce que la liberté des échanges entre les deux pays ne soit pas perturbée par des mesures antidumping et compensatoires. Or, le commerce canado-américain a été entravé à maintes reprises par des mesures protectionnistes prises en vertu des lois américaines sur les recours commerciaux, au point que bien des Canadiens ont fini par les désigner de «harcèlement». Il s'est ouvert plus d'enquêtes antidumping en 1992 et 1993 que dans toute autre période de deux ans. Ce n'est pas là le libre-échange auquel nous nous attendions.

Le gouvernement peut et doit continuer à revendiquer des codes en matière de subventions et de dumping au sein des groupes de travail chargés de régler ces questions d'ici à 1996. Il peut également préconiser l'adoption de règles, notamment en matière de politique et de droit de la concurrence, en vue de remplacer l'actuelle législation sur les recours commerciaux des signataires de l'ALÉNA. Dans cette démarche, le Canada peut obtenir des appuis dans les instances multilatérales comme l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et la nouvelle Organisation mondiale du commerce (OMC), qui devra inévitablement se pencher sur ces questions. En cas d'échec sur toute la ligne, le gouvernement pourrait envisager des mesures susceptibles d'inclure les États-Unis à reconsidérer leur position. En plus de répondre avec fermeté aux menaces contre nos exportations, le gouvernement pourrait mettre en place un processus de surveillance des modalités d'application de l'accord commercial en indiquant son intention de réexaminer toutes ses options si les groupes de travail ne réussissent pas. Les comités des affaires étrangères des deux chambres pourraient aider en donnant un

caractère public à ce processus de réexamen. En outre, le gouvernement pourrait toujours amorcer des négociations commerciales avec des pays de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est.

La politique culturelle constitue une autre source éventuelle de conflit, même si la culture et les industries culturelles sont expressément exemptées des dispositions de l'ALÉ en vertu du paragraphe 1 de l'article 2005. L'Annexe 2106 de l'ALÉNA a pour effet de consacrer cette exemption. Par contre, comme l'a fait remarquer au Comité John Ralston Saul, l'exemption accordée par l'article 2005 de l'ALÉ et reprise dans l'ALÉNA est suivie d'une clause qui semble à certains égards annuler cette protection : «...chaque Partie pourra prendre des mesures ayant un effet commercial équivalent en réaction à des interventions qui seraient incompatibles avec le présent accord, si ce n'était du paragraphe 1.» On pourrait soutenir que cette disposition permet aux États-Unis de prendre des mesures de représailles si jamais le gouvernement canadien ou un gouvernement provincial adoptait des politiques culturelles susceptibles, à leurs yeux, de réduire la capacité de leurs entreprises à opérer au Canada. La position du Canada en faveur d'une exemption culturelle efficace a peut-être été renforcée multilatéralement du fait que certaines prérogatives culturelles ont été maintenues dans le cadre des négociations finales de l'Uruguay Round. Le Comité estime que le Canada devrait exercer pleinement sa souveraineté culturelle, et que la culture et les industries culturelles sont expressément exemptées, sans pénalité, des dispositions de l'ALÉ et de l'ALÉNA.

Pour consolider la position du Canada dans le contexte nord-américain, le Comité recommande ce qui suit :

le Canada devrait insister pour que la procédure trilatérale de règlement des différends soit appliquée de façon équitable, et continuer d'exercer des pressions vigoureuses pour que les négociations relatives aux codes de l'ALÉNA concernant les subventions et le dumping aboutissent d'ici 1996, comme il était initialement prévu, de façon qu'on puisse adopter des règles communes qui se substituerait aux lois actuelles sur les

Amérique latine où l'expansion des exportations a remplacé la substitution des importations, et où la libéralisation du commerce a entraîné l'ouverture de marchés jusqu'ici fermés. Le Canada bénéficie d'une bonne réputation dans cette région, mais il n'y est pas assez présent et il n'y fait pas suffisamment de promotion dans les secteurs où il détient des avantages comparatifs. Il y aurait donc de bonnes raisons d'intensifier les efforts dans les régions de l'Asie-Pacifique et des Amériques, sans pour autant négliger les autres marchés prometteurs.

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les provinces et en prenant en considération leurs points de vue, cherche une façon efficace de confier certaines responsabilités en matière de promotion commerciale à un consortium plus indépendant, de préférence géré conjointement par le secteur public et le secteur privé, lequel offrirait aux entreprises, en particulier aux petites et aux moyennes entreprises (PME), de l'information actuelle et à jour sur les marchés et les stratégies de commercialisation. Cet organisme devrait s'intéresser en particulier aux difficultés que présente l'ouverture de nouveaux marchés; d'avantage de crédits devraient être accordés lorsque le marché est éloigné et que sa prospection requiert la connaissance de langues étrangères difficiles ou de sociétés peu familières. Les frais d'utilisation pourraient être imposés en fonction de la capacité contributive. S'il est vrai qu'il faut préserver nos marchés traditionnels, il conviendrait tout de même d'augmenter nos efforts pour trouver activement de nouveaux marchés.

Le commerce avec les États-Unis est essentiel à la prospérité du Canada. Il compte pour plus de 80 p. 100 de nos exportations de marchandises et 67 p. 100 de nos importations totales en 1993. Le commerce automobile à lui seul représente 40 milliards de dollars par année, soit le double de nos échanges avec l'Europe. En négociant l'Accord de libre-échange (ALE), le Canada cherchait à obtenir non seulement une relation commerciale encadrée par des règles, mais une garantie de «traitement national», de manière à ce que les entreprises canadiennes opérant aux

pratiques resteraient à régler, mais nous croyons que l'idée mérite un examen attentif. Les gouvernements continueraient à offrir de l'aide, mais le gros des efforts serait consenti par ce consortium hybride qui non seulement répondrait aux demandes de renseignements des entreprises, comme on le fait actuellement, mais rechercherait aussi de nouveaux débouchés à l'étranger et trouverait des entreprises canadiennes pour en profiter. Un tel consortium pourrait vendre ses services afin d'aider à les financer, et le gouvernement pourrait offrir des avantages fiscaux aux entreprises disposées à consacrer du temps et de l'argent à la pénétration de marchés plus éloignés et difficiles.

De façon plus générale, il faut adopter une nouvelle approche conceptuelle pour la promotion commerciale. Notre perspective n'a pas encore rattrapé la réalité. Pour dépasser la présente situation commerciale de notre pays, on pourrait utiliser trois cercles concentriques. Il y a tout d'abord le cercle du commerce intérieur : de nombreux obstacles empêchent toujours la libre circulation des biens, des services et de la main-d'œuvre, mais on a finalement entrepris d'en supprimer certains, et on peut espérer que ce n'est qu'un début. Comme nous le verrons, le commerce dans le cadre de l'ALENA est toujours assujéti à un trop grand nombre de mesures protectionnistes. Il ne fait toutefois aucun doute que ces deux types de commerce finiront par devenir de deux formes de commerce intérieur à l'échelle de l'Amérique du Nord. Dans ces circonstances, on peut se demander si les activités classiques des délégués commerciaux sont toujours aussi nécessaires aux États-Unis, bien que peut-être toujours nécessaires au Mexique. C'est surtout dans le troisième cercle, celui des pays non visés par l'ALENA, qu'il faudrait concentrer les nouveaux efforts de promotion du commerce.

Le Comité est d'avis qu'on devrait consacrer la majorité des crédits alloués à la promotion commerciale aux marchés qui sont en expansion rapide, qui montrent des signes de croissance durable et où les barrières commerciales sont peu nombreuses ou en diminution. Nous avons déjà mentionné l'extraordinaire dynamisme de l'Asie-Pacifique. À Washington, nous avons entendu parler de la réforme économique en

renseignements à jour sur les marchés. (16:38) On pourrait d'abord intensifier les rapports qu'entretiennent les bureaux commerciaux disséminés un peu partout au pays avec les milieux d'affaires. Faisant allusion à la *National Trade Data Bank* des États-Unis, David Eiton, de la *Canada West Foundation* a fait remarquer ce qui suit : « Nous livrons concurrence à des gens qui peuvent se procurer de l'information bien plus facilement que nous. Si nous voulions augmenter nos exportations, nous devons donner aux entreprises accès à ces informations. » (16:48)

Il serait par ailleurs tout à fait opportun de rationaliser et de consolider certains programmes fédéraux dans le secteur du commerce et de coordonner davantage les activités des divers paliers de gouvernement et du secteur privé. On nous a dit à maintes reprises qu'il faudrait adopter davantage une approche « Équipe-Canada » à l'étranger. Les intérêts des provinces peuvent être différents, mais leurs efforts seront plus efficaces s'ils sont complémentaires. Les missions à l'étranger devraient recruter davantage sur place. Ce serait aussi une bonne idée si le personnel commercial à l'étranger pouvait être maintenu en poste plus longtemps plutôt que de faire l'objet de rotations aussi fréquentes que dans le passé, de manière à lui permettre de se familiariser avec les particularités des marchés étrangers et d'établir des relations d'affaires plus suivies. Le ministre du Commerce international a récemment reconnu qu'il faudrait recentrer les programmes, simplifier les opérations et mieux coordonner les diverses activités des ministères fédéraux entre elles et avec celles des autorités provinciales.

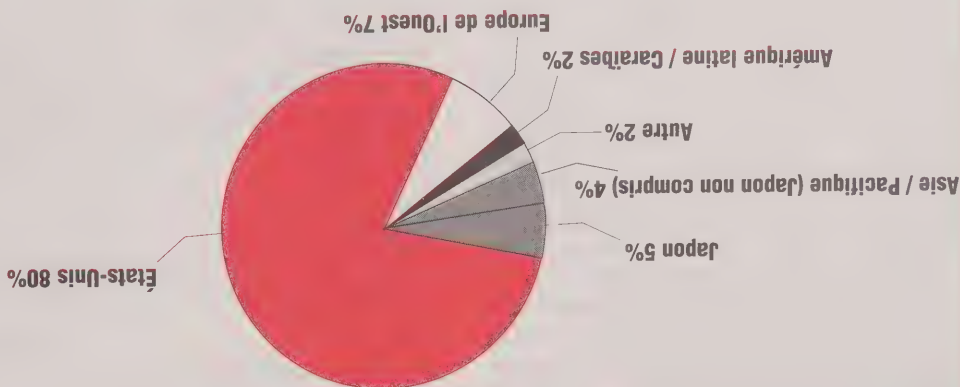
De nombreux témoins sont venus jouer le travail réalisé par les services des délégués commerciaux à l'étranger, mais nous croyons qu'on pourrait encourager le secteur privé à jouer un rôle plus actif dans le domaine de la promotion commerciale si au moins certains éléments s'occupant de la clientèle devenaient plus indépendants de la bureaucratie ministérielle et pouvaient réagir directement à l'évolution rapide des marchés. Nous n'avons pas de modèle précis à recommander, mais on pourrait envisager un type d'organisation qui aurait à la fois la souplesse d'une agence de service spécialisée et le dynamisme d'une coentreprise des secteurs public et privé. Évidemment, de nombreux détails

plus de sociétés puissent avoir accès à des renseignements pratiques sur les marchés étrangers que détient le secteur public. Comme l'ont signalé les témoins, notamment Stuart Garven (président de Harvest Food) de Saskatoon, il reste encore à combler de grosses lacunes avant que la gestion macroéconomique est dictée par la nécessité de réduire la dette. Or, la terre n'arrêtera pas de tourner pendant que le gouvernement résout ce problème. Il faut donc que le gouvernement mette aussi en place les politiques sur le commerce et les investissements qui sont nécessaires pour encourager la croissance économique qui semble vouloir enfin se profiler à l'horizon. Ce sont les entrepreneurs qui font des affaires et non le gouvernement, mais ce dernier peut créer un climat favorable à l'accroissement de la position concurrentielle du secteur privé et à l'expansion des exportations en encourageant l'affectation de ressources à des activités visant la formation, l'innovation et l'augmentation de la productivité. On trouvera plus loin, sous la rubrique « Les priorités commerciales et d'investissement à long terme » des suggestions en vue de promouvoir une orientation internationale des affaires au Canada.

De façon plus précise, nous croyons que les entreprises et les organisations commerciales canadiennes devraient être encouragées à accroître leurs efforts dans le domaine de l'exportation et à jouer un rôle plus important dans le domaine de la promotion commerciale. Les programmes d'appui au commerce devraient en particulier s'efforcer de préparer davantage les petites et les moyennes entreprises à trouver et à conserver des débouchés sur les marchés d'exportation. Il faudrait prendre des mesures pour mettre en oeuvre des stratégies en recherche et développement et en commercialisation (par exemple, acquisition de nouvelles technologies, exportation de produits et services de haute technicité, coopération internationale en matière de R&D), encourager le financement des exportations et promouvoir les coentreprises et les alliances stratégiques avec des sociétés étrangères. Il faudrait aussi trouver une façon plus efficace et plus rapide de diffuser dans le secteur privé les renseignements pratiques sur les marchés étrangers que détient le secteur public. Comme l'ont signalé les témoins, notamment Stuart Garven (président de Harvest Food) de Saskatoon, il reste encore à combler de grosses lacunes avant que

Exportations canadiennes par région, 1993

Total : 187,3 milliards de dollars



Source : Statistique Canada

prestige au niveau international, mais aussi notre niveau de vie et notre prospérité. Par conséquent, le Comité considère que trois problèmes urgents doivent être inclus dans le plan d'action du gouvernement à court terme :

assainir notre propre économie (comme l'a proposé le Conseil Canada 21) ;

améliorer notre rendement global à l'exportation (ce qui nécessite la mise en place des éléments nécessaires à la création d'une vigoureuse orientation commerciale à plus long terme) ;

faire face aux lois américaines sur les recours commerciaux.

Le problème le plus grave de notre pays est, bien sûr, la dette cumulative du gouvernement fédéral et des provinces; celle-ci atteint maintenant 90 p. 100 du PIB à la suite des importants déficits budgétaires enregistrés au cours des quinze dernières années. Étant donné que la dette extérieure nette représente environ la moitié de cette dette cumulative, le Canada est extrêmement

Toutefois, la situation évolue et les marchés étrangers autrefois accessibles sont de plus en plus disputés. L'économie du savoir, qui caractérise la scène mondiale, oblige le Canada à accroître ses exportations de produits et de services de haute technicité (avions, génie et expertise écologique, produits de biotechnologie et matériel de télécommunications). Pour s'adapter à ce nouvel univers, il faudra faire preuve de beaucoup de volonté et déployer des efforts soutenus parce que les investissements, qui devront être consentis à court terme, ne procureront des bénéfices qu'à long terme. Il faudra tenir compte non seulement de nos intérêts personnels, mais aussi de l'intérêt public de manière à mobiliser les gouvernements, le secteur privé, les syndicats et les médias dans le cadre d'une stratégie concertée.

En l'absence d'une concertation des efforts à l'échelle nationale, le Canada est condamné à jouer un rôle économique de moins en moins important à l'échelle planétaire. Un tel déclin menacerait non seulement notre rang et notre

sociétés manufacturières canadiennes, une sur dix seulement exporte, et les exportations d'automobiles, de matières premières et d'énergie comptent pour les trois quarts de nos exportations totales. Le tableau est plus positif pour le commerce des services et des techniques de pointe, mais un quart du total des échanges dans ces secteurs se font à l'interne, au sein de trois sociétés. De plus, nos exportations vers le reste du monde, soit en dehors de l'Amérique du Nord, représentent moins de 20 p. 100 du total. Au cours du siècle prochain, la clé de la participation du Canada à l'économie mondiale résidera dans son aptitude à établir des liens mutuellement satisfaisants sur les plans des échanges et des investissements avec les nouveaux géants commerciaux qui seront nos voisins à l'est, au nord et à l'ouest. Il faudra pour cela établir une orientation commerciale véritablement internationale qui saura porter son regard au-delà des confins de l'Amérique du Nord.

Le Comité a été frappé par les témoignages voulant que le rendement du Canada à l'exportation n'ait pas réussi à satisfaire entièrement aux exigences de plus en plus grandes de l'économie mondiale au cours des dernières années. Des ajustements s'imposent au pays pour assurer notre succès à l'étranger. Le Canada continuera à se laisser distancer par ses compétiteurs s'il ne prend pas certaines mesures dans des domaines comme le soutien à l'innovation scientifique et technique et le remaniement des services gouvernementaux pour mieux répondre aux besoins du secteur privé. Dans le passé, le Canada a pu tranquillement profiter de ressources naturelles abondantes qu'il pouvait vendre sur des marchés accueillants à des prix compétitifs. Les groupes manufacturiers canadiens bénéficiaient de droits douaniers élevés et ne voyaient pas la nécessité de pénétrer les marchés étrangers. Une partie importante des exportations canadiennes était, et est toujours, constituée de mouvements à l'intérieur de sociétés transnationales souvent étrangères.

la réglementation concurrente «loyale», l'expansion des échanges; et faire en sorte que les objectifs de la politique commerciale et ceux plus vastes de la politique étrangère s'appuient mutuellement.

À cet égard, les défis concernant à la fois le court et le long terme. Dans ce rapport, nous suivrons la démarche suivante. Nous ferons d'abord une distinction entre le commerce et les investissements, d'une part, et les finances, d'autre part. Nous savons très bien que ces phénomènes sont étroitement liés, mais nous croyons que cette distinction permet une plus grande clarté. Deuxièmement, nous ferons une distinction entre le court terme et le long terme. Il s'agit là aussi d'une distinction artificielle, car d'une certaine façon nous sommes toujours dans le court terme, et l'action des décideurs est, par la force des choses, presque toujours dictée par des considérations à court terme. Cette distinction a néanmoins l'avantage de permettre de définir les problèmes pressants (mettre de l'ordre dans notre situation financière, améliorer le rendement de la promotion commerciale et réagir aux lois américaines sur les recours commerciaux) dans le contexte d'objectifs à long terme (réaffirmer un ordre économique multilatéral libéral fondé sur des règles; et créer et promouvoir au Canada une orientation favorable au commerce international), ce qui nous aidera à choisir les solutions à court terme qui présentent le meilleur potentiel à long terme.

Les priorités commerciales et d'investissement à court terme

Les Canadiens se plaisent à penser qu'ils sont des commerçants d'envergure internationale, mais en fait il n'en est rien : nous sommes tout au plus des commerçants en Amérique du Nord. Parmi les

son élargissement aux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est va créer un marché de 600 millions de personnes. Elle pourrait donc jouer un rôle important dans le monde. Cependant, «l'idée» de l'Europe n'est pas encore suffisamment intégrée et concrétisée pour permettre à l'Union de s'exprimer d'une seule voix. Ses membres sont fort occupés à construire leurs propres institutions et à approfondir leur association. L'Union n'est donc pas encore en mesure d'exercer sur la configuration des échanges internationaux l'influence que lui permettaient normalement sa taille, sa richesse, sa culture et ses traditions.

La montée de l'Asie est l'événement sans doute le plus capital de la fin du XX^e siècle. Au cours de la décennie 1980, les pays d'Asie-Pacifique ont pour la plupart affiché des taux de croissance plus que deux fois plus élevés que le reste du monde. Avec une population de près de 2,5 milliards d'habitants et un revenu national brut global deux fois supérieur à celui de l'Union européenne, ces pays revêtent une importance croissante tant pour le Canada que pour l'économie mondiale. La Fondation Asie-Pacifique estime qu'ils compteront à eux seuls pour 60 p. 100 de la population de la planète, 50 p. 100 de sa production et 40 p. 100 de sa consommation totale à la fin du siècle. Beaucoup d'entre eux, qui suivaient une voie isolationniste il n'y a pas encore si longtemps, ont libéralisé leur économie et ouvert leurs portes aux investissements directs d'entreprises étrangères et leurs marchés au reste du monde.

On a déjà pu constater l'accession du Japon au rang de puissance mondiale. Par ailleurs, les économies nouvellement industrialisées (ENI) comme Hong Kong, Singapour, la Corée du Sud et Taiwan, mais aussi l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande se développent rapidement. La Chine, avec une forte population et un taux d'épargne intérieure et de croissance élevé, est sur le point de devenir une puissance économique importante. La même chose pourrait arriver en Inde. Ces pays font tous preuve d'une extraordinaire capacité à absorber les techniques de production et les formes d'organisation du marché avancées et ont, par conséquent, affiché des gains considérables sur le plan de la productivité des facteurs, gains à long terme qui se reflètent dans la production de produits de haute qualité s'écoulant au détail à des

Organisation mondiale du commerce (OMC).

Bien qu'il soit impossible de prédire actuellement l'avenir de la Russie et des pays environnants dont les intérêts à long terme sont, abstraction faite de l'acrimonie actuelle, étroitement liés à ceux de la Russie, il est probable que ce pays va lui aussi devenir une importante puissance économique. Dans un monde multipolaire comptant des géants comme les États-Unis, la Chine, l'Europe, le Japon, la Russie et peut-être l'Inde un jour, le Canada ne parviendra à préserver ses intérêts que s'il réussit à développer les liens économiques qu'il entretient avec tous ces partenaires.

En dépit des efforts déployés par les négociateurs commerciaux depuis le milieu des années 1980, qui ont abouti non seulement à l'entrée en vigueur récente de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) mais aussi à la réussite de l'Uruguay Round du GATT, le Comité ne croit pas que l'on dispose pour autant d'un cadre définitif satisfaisant pour la politique canadienne en matière de commerce extérieur. Ce n'est pas le moment de nous reposer sur nos lauriers. En fait, les Canadiens doivent redoubler d'efforts, sur le plan international comme sur le plan intérieur, pour renforcer leurs avantages concurrentiels. Ils doivent aussi faire preuve de vigilance et contre énergiquement les pressions protectionnistes, en particulier celles qui émanent des États-Unis. Cela est important non seulement pour les secteurs d'exportation ou les exportateurs particuliers, mais pour tous les Canadiens préoccupés par la situation de l'emploi et du système de sécurité sociale. Les tables rondes sur les relations entre le Canada et les États-Unis et sur les questions commerciales, de même que les mémoires soumis par les gens d'affaires et d'autres au sujet des questions économiques internationales, nous ont confirmé dans notre opinion que la tâche qui nous attend est difficile et complexe : veiller à ce que les ententes conclues soient correctement mises en œuvre; élaborer de meilleures règles internationales sur les sujets contenus (par exemple, le dumping, la

CHAPITRE 3

VERS UNE PROSPÉRITÉ COMMUNE

(GATT) — ont une incidence sur la souveraineté nationale. De plus, les échanges et les investissements internationaux augmentent si rapidement que les gouvernements nationaux, tout comme les institutions internationales, n'arrivent plus à agir sur eux de façon à en tirer des résultats souhaitables sur le plan social. Il nous apparaît donc que les États-Unis, l'Europe et les pays d'Asie sont les principales forces qui se conjuguent pour modifier et modeler le contexte dans lequel se déroulera la conduite du commerce, des finances et des investissements internationaux à court et à moyen terme.

Les États-Unis demeurent l'unique superpuissance militaire du monde et figurent parmi les trois plus grandes puissances économiques. Chefs de file du monde libre, les États-Unis étaient autrefois ouverts sur le monde et résolument en faveur d'un ordre mondial largement libéral. Mais avec la fin de la guerre froide et l'exacerbation de leurs problèmes intérieurs, ils sont maintenant de plus en plus tournés sur eux-mêmes et sensibles aux attraites du protectionnisme. Si la tendance au niveau international est de limiter l'exercice de la souveraineté nationale dans l'intérêt d'une plus grande coopération internationale, les États-Unis, et en particulier le Congrès, semblent faire valoir plus souvent leur droit d'imposer leurs règles unilatéralement. Conséquemment, il sera plus difficile d'instituer un ordre économique international fondé sur des règles, et le Canada en particulier va avoir certaines difficultés à gérer ses relations commerciales avec son voisin.

L'Union européenne (UE) constitue le noyau dynamique d'une Europe dont la puissance économique et l'assurance politique vont croissant. De plus en plus de pays se bousculent aux portes pour y adhérer. L'Union européenne est déjà au premier rang des régions du monde pour ce qui est des échanges et des investissements, et

Les échanges et les investissements internationaux, de même que les arrangements financiers qui les facilitent (ou les entravent) influent de façon déterminante sur la richesse, la prospérité et le bien-être de tous les Canadiens. Si l'environnement dans lequel ces activités évoluent est influencé en grande partie par d'autres, les politiques économiques internationales adoptées par les gouvernements canadiens peuvent, dans une large mesure, déterminer l'action du Canada à l'intérieur de cet environnement. La richesse, la prospérité et le bien-être des Canadiens dépendent aussi du bien-être des autres populations moins favorisées, notamment de celles dont les chances de vie sont le plus menacées par la pauvreté. Autrement dit, comme nous l'ont laissé entendre les Canadiens, nous avons non seulement des intérêts, en tant que pays, mais aussi des valeurs auxquelles nous tenons et dont les décisionnaires doivent tenir compte, au même titre que nos intérêts, dans l'orientation de nos politiques économiques à l'étranger. Ces valeurs nous conduisent à chercher, entre autres, à releasser la condition et la participation des femmes, à réduire la pauvreté, à protéger l'environnement à l'échelle mondiale, à améliorer les conditions de travail des hommes et des femmes et enfin, objectif qui n'est pas des moindres, à faire respecter les droits de la personne partout dans le monde.

Les défis

Comme nous l'avons fait remarquer dans le premier chapitre de ce rapport, la conjoncture économique internationale actuelle se caractérise par une accélération de la mondialisation et de l'intégration. L'ouverture des marchés et les contraintes imposées par les institutions et les ententes internationales — par exemple l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

s'attendre de façon réaliste à un monde sans guerre. Il serait donc prudent, comme nous l'ont dit des témoins du siège de l'OTAN, de fournir, de concert avec nos alliés, des forces souples, polyvalentes et prêtes au combat afin de pouvoir faire face à toute éventualité.

Il existe un certain nombre d'options possibles, selon le niveau de financement. On pourrait, dans le cadre de la présente enveloppe budgétaire, faire certains rajustements, par exemple réduire le nombre d'escadrons de chasse actifs et utiliser les économies ainsi réalisées pour accroître les effets de certaines unités de la Force régulière ou pour augmenter le nombre de navires de soutien et d'avions de transport stratégique. On pourrait effectuer des compressions dans le budget actuel en établissant un meilleur équilibre entre les éléments opérationnels et les éléments de soutien des forces, en réduisant les frais généraux, l'infrastructure excédentaire, la construction, la recherche et le développement et les frais de gestion de projet. On pourrait réaliser d'autres économies par la réduction sélective du niveau d'autonomie ou de l'état de préparation des forces. Selon des experts en sécurité, des compressions encore plus draconiennes limiteraient effectivement le rayonnement des forces et excluraient toute participation importante à des opérations à l'étranger, que ce soit pour le compte de l'ONU ou de l'OTAN.

Étant donné les compressions budgétaires, il faudra également examiner certaines options visant la spécialisation. Par exemple, on pourrait accroître les effets de certains éléments spécialisés, comme les unités de logistique, de génie, de communications et les unités médicales, afin d'affecter des unités additionnelles aux opérations de maintien de la paix, et on pourrait réduire les effets d'autres éléments qui sont moins importants pour ces mêmes opérations ou que d'autres pays peuvent fournir plus rapidement.

Par ailleurs, on pourrait réduire de manière sélective le niveau d'autonomie ou l'état de préparation de l'une ou l'autres des armes combattantes des Forces canadiennes pour en renforcer une autre. À titre d'exemple, l'état de préparation des trois groupes-brigades des forces terrestres pourrait être maintenu au niveau actuel, ou même être augmenté, pour répondre aux exigences du concept «avant-garde», alors que celui des forces aériennes et maritimes pourrait être réduit.

Un degré raisonnable de spécialisation serait, à notre avis, compatible avec ce que le Comité a entendu au siège de l'OTAN. On nous a dit que l'OTAN elle-même était en train de se spécialiser davantage, compte tenu du besoin actuel de recourir à des forces plus petites, plus souples et plus mobiles pour la résolution de crises et pour le maintien de la paix. On nous a dit que le travail du Canada dans le domaine du maintien de la paix était apprécié et qu'une spécialisation du Canada dans les opérations de maintien de la paix dans le cadre des activités de l'OTAN serait la bienvenue. Nous croyons qu'une telle orientation mérite un examen attentif. En adoptant une telle option, nous devrions toutefois éviter de trop nous spécialiser et de risquer «d'avoir les mauvais outils dans notre trousse» quand survient une crise imprévue.

Le Comité estime essentiel, tant dans l'intérêt du Canada que pour maintenir sa réputation comme membre respecté de la communauté internationale, que le Canada continue de contribuer au renforcement de la sécurité internationale. Il recommande que l'on envisage de donner aux Forces armées canadiennes une configuration plus spécialisée, leur permettant de mieux appuyer les opérations de maintien de la paix. Le Comité émet toutefois des réserves à l'égard d'une spécialisation excessive des Forces armées canadiennes.

recommandé. Le contrôle de la production, de l'importation et de l'exportation de mines terrestres devrait faire l'objet d'efforts spéciaux.

Il est clair que la situation de la sécurité internationale a changé et que le Canada doit tenir compte de ces changements.

Conséquences pour les Forces canadiennes

Le Comité a entendu des témoignages très variés au sujet des conséquences pour les Forces canadiennes des changements qui se sont produits, et qui continueront de se produire, en matière de sécurité internationale. Certains témoins (p. ex. *Project Ploughshares*) proposent que l'accent soit mis, non plus sur la préparation militaire, mais bien sur l'aide au développement. D'autres, comme le Congrès des associations de la Défense, préconisent une hausse des dépenses en matière de défense afin de disposer d'un potentiel de combat polyvalent et immédiat. Le Conseil Canada 21 suggère une structure de blindés légers conçue pour protéger la souveraineté territoriale et participer aux missions de sécurité commune sous l'égide des Nations Unies quand il y a peu de risque de conflits intenses. Le Comité des treize recommande une efficacité militaire élevée dans les trois éléments des forces, ainsi qu'une modernisation de l'équipement militaire.

Il est clair que la situation de la sécurité internationale a changé et que le Canada doit tenir compte de ces changements. Cependant, les zones d'incertitude sont nombreuses. Quoi qu'il en soit, les Forces canadiennes sont encore nécessaires pour s'acquitter de certaines tâches au pays. Sur le plan international, le Canada ne prévoit aucune menace militaire, mais le monde est devenu beaucoup moins prévisible. Le Canada n'est plus soumis aux mêmes contraintes, mais les décisions qu'il prendra aujourd'hui façonneront ses forces armées pour les quinze ou vingt années à venir. Or, il est très long et onéreux de rebâtir son potentiel une fois qu'il est perdu. Il est nettement préférable de recourir aux solutions non militaires pour régler les différends, mais on ne peut encore

En ce qui concerne les armes classiques, les anciens adversaires de l'époque de la guerre froide s'entendent sur la nécessité de restreindre de façon systématique à l'échelle internationale la vente d'armes, afin d'éviter les courses régionales aux armements et de limiter les conséquences de l'instabilité régionale. Malheureusement, il y a loin de la coupe aux lèvres. En 1991, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi le Registre des armes conventionnelles, qui exige des pays membres qu'ils fournissent des données concernant certaines importations et exportations d'armes importantes. Aucune disposition n'est prévue pour assurer une vérification, mais il est possible de déterminer, par recoupement, si les importations déclarées par un pays concordent avec les exportations des autres. Le système comporte cependant quelques lacunes : en premier lieu, les États membres ne présentent pas tous des déclarations. En second lieu, il n'est pas nécessaire d'indiquer les genres d'armes ou de déclarer la production interne. Il importe donc d'exercer, de toute urgence, des contrôles plus sévères sur l'importation et l'exportation des mines terrestres, qui ont surtout durablement touché les populations civiles. Selon les estimations officielles, il y a encore de 85 à 100 millions de mines terrestres actives dans le monde et, même si l'on en coûte que 8 \$ pour les fabriquer, il en coûte 600 \$ pour désamorcer chacune d'elles.

Le Comité estime que le Canada, de concert avec les pays qui sont du même avis, devrait faire tout son possible pour amener plus de pays à signer le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), renforcer le régime du TNP, appuyer la prolongation indéfinie du Traité, convaincre les puissances nucléaires de réduire encore leurs arsenaux et poursuivre la campagne en faveur d'une interdiction totale des essais nucléaires. Le Canada devrait insister pour que tous les États soient tenus de faire des déclarations au Registre des armes classiques des Nations Unies, et il devrait demander qu'on y inscrive aussi les marchés internes. Il devrait préconiser également l'interdiction des ventes d'armes aux pays qui ne présentent pas de déclaration au Registre, comme le Comité canadien du cinquantième anniversaire des Nations Unies l'a

La prolifération des armes

Avec la fin de la guerre froide et l'intensification des tensions régionales, il s'avère que l'accumulation d'armes classiques à la fine pointe de la technologie et la prolifération d'armes de destruction massive, ainsi que la technologie qui les accompagne, sont devenues de graves questions de portée internationale.

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), entré en vigueur en 1970 et comptant maintenant plus de 156 signataires, est conçu pour éviter la multiplication des armes nucléaires. À mesure que la technologie progresse et devient plus accessible (citons, à titre d'exemple, l'ordinateur mallette d'aujourd'hui, plus puissant que le processeur central des années 1960), les moyens de produire des armes nucléaires ne pourront qu'augmenter à leur tour, comme en témoigne de façon inquiétante le cas récent de la Corée du Nord. Par ailleurs, il est remarquable qu'aucune des nations sur le seuil du nucléaire n'ait encore voulu avouer être en possession d'une telle arme, probablement par crainte de déclencher une contre-réaction chez les autres. En même temps, bon nombre des États dépourvus d'armes nucléaires sont mécontents de ce que les États nucléaires avoués n'aient pas fait tout leur possible pour réduire leur arsenal et, en particulier, n'aient pas su s'entendre sur une interdiction générale des essais. Le renouvellement du TNP en 1995 ne s'en trouvera probablement pas compromis, mais le Traité, à lui seul, ne suffira pas pour résoudre le problème de la prolifération des armes nucléaires.

Dans ces circonstances, il nous semble que le renforcement du régime du TNP doit s'accompagner de mesures supplémentaires internationales destinées à une application uniforme afin de décourager les États non nucléaires de faire l'acquisition d'armes nucléaires et d'éviter de récompenser les éventuels responsables de la prolifération. En dernière analyse, la communauté internationale doit s'efforcer de faire interdire les essais à l'échelle mondiale et adopter des mesures exécutives pour empêcher l'utilisation des armes nucléaires. Le Comité se réjouit des conclusions de la convention sur l'interdiction des armes chimiques et espère qu'elle sera appliquée le plus rapidement possible.

mesure que la présence des États-Unis se fera moins dominante, que le Japon assumera un rôle politique allant de pair avec sa force économique, que la Chine se préparera à entrer dans la danse et que la Russie tentera de conserver sa position? Des différends territoriaux majeurs, tout particulièrement entre la Chine et ses voisins, pourraient soulever des problèmes, et les intentions de la Corée du Nord demeurent obscures. En pareilles circonstances, la décision de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) d'élargir, ces dernières années, ses consultations afin d'y inclure la sécurité et de faire participer d'autres pays au dialogue a été bien accueillie. Cela permet en effet d'élaborer graduellement un cadre multilatéral de sécurité régionale. Compte tenu de la grande diversité de la région, il semble toutefois improbable que nous assistions à l'apparition d'un organe de sécurité régionale dans un avenir rapproché.

Le Canada, pour sa part, a amorcé avec certains pays asiatiques des discussions bilatérales sur la sécurité. En 1991, le gouvernement canadien lançait le Dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord. Il a aussi encouragé la Conférence sur la sécurité et la coopération en Asie-Pacifique, ainsi que les initiatives «voie 2» ou non gouvernementales visant à élargir et à approfondir les discussions sur la sécurité de cette région. Au même moment, le Canada devenait un interlocuteur de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Il a participé (avec les États-Unis, le Japon, l'Union européenne et l'Australie) aux consultations annuelles qui faisaient suite aux assemblées régulières de l'ANASE et a assisté récemment, avec la Chine et d'anciens pays communistes, au premier forum régional organisé par l'ANASE.

Le Comité considère que le Canada devrait appuyer des initiatives comme le forum régional de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) afin d'établir un dialogue sur la sécurité coopérative dans la région dans le but d'en arriver graduellement à des ententes sur la sécurité régionale. En tant que pays du bassin du Pacifique, le Canada devrait jouer un rôle actif à ce chapitre, de montrer qu'il a des intérêts à protéger dans le Pacifique et y assurer une présence navale plus visible.

La sécurité dans l'hémisphère occidental

questions de sécurité au sein du cadre plus vaste de l'ONU. Il appuie l'initiative canadienne visant à créer un comité spécial de l'OEA pour examiner ces questions.

La sécurité de l'Asie-Pacifique

Des Canadiens ont combattu dans la région de l'Asie-Pacifique durant la Seconde Guerre mondiale et la Guerre de Corée. Des Canadiens ont participé aux commissions de trêve en Indochine, et le Canada entretient des liens avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande en matière de sécurité depuis un certain temps déjà. Le Canada ne s'intéresse cependant que depuis peu aux besoins de cette région dans ce domaine. Les raisons en sont fort simples. Durant la guerre froide, la sécurité de cette région était assurée par les États-Unis suite à une série d'ententes et de traités bilatéraux conclus avec les pays non communistes de la région. Exception faite de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), de courte durée, aucun cadre multilatéral de sécurité comme en Europe n'a été établi. Le Canada ne portait principalement à cette région qu'un intérêt économique (commerce et aide) et politique. Avec la fin de la guerre froide, la situation a changé du tout au tout. Le Canada a depuis joué un rôle important dans les opérations des Nations Unies au Cambodge et a maintenant de bonnes raisons d'accorder une plus grande priorité à la sécurité de l'Asie-Pacifique. Voici les recommandations du Comité des Asiatiques eux-mêmes, il s'agit de questions indissociables.» (44:15)

L'importance croissante de l'économie asiatique est frappante. Le Japon est devenu la deuxième puissance économique mondiale, la Chine et l'Inde deviennent rapidement des intervenants majeurs et les nouveaux pays industrialisés de l'Asie du Sud-Est contribuent de plus en plus à la croissance dynamique de la région. Une question demeure toutefois : comment les relations de puissance évolueront-elles à

Le Comité se réjouit des efforts des membres de l'Organisation des États américains (OEA) pour accroître leur coopération sur les

«notre avis, le Canada est bien placé pour jouer un rôle utile au sein de l'OEA sur le plan de la sécurité en général. Hal Kiepak, de la Fondation canadienne pour les Amériques, a soutenu que «nous avons des Forces armées qui sont extrêmement professionnelles et qui ne songent pas à intervenir dans les affaires intérieures de leur pays; nous avons une très grande expérience du maintien de la paix, qui intéresse beaucoup les Latino-américains; et nous avons une expérience incomparable dans le domaine des droits de la personne... nous n'avons pas de bagage historiques... Donc, nous sommes très bien perçus.» (44:19)

En 1984, le Canada est devenu membre à part entière de l'Organisation des États américains (OEA). Toutefois, il s'est exclu de toute participation au système de sécurité interaméricain prévu dans le traité de Rio et le chapitre 5 de la Charte de l'OEA. Cette situation traduit une tradition de non-ingérence dans les questions de sécurité en Amérique latine. Néanmoins, un certain nombre d'interventions canadiennes ont été relevées récemment. Pour la première fois, le Canada a envoyé des troupes en Amérique centrale avec le Groupe d'observateurs des Nations Unies et au El Salvador pour la Mission d'observation des Nations Unies. Les Latino-américains ont, pour leur part, établi un meilleur dialogue et une collaboration accrue entre eux au sujet de la sécurité régionale et ont également bien accueilli la participation plus grande des Nations Unies dans leur région. Le Canada a proposé une série de mesures visant le contrôle des armes afin de réduire le coût et la taille des forces armées et de la défense dans ce secteur. Il participe également à des conférences annuelles regroupant des forces terrestres, navales et aériennes de toute cette partie du monde. Plus tôt cette année, un atelier a eu lieu sur la sécurité au Canada et au Mexique. Finalement, le Canada a lancé l'idée d'un comité spécial de l'OEA chargé d'examiner les questions de sécurité.

La relation que le Canada entretient avec les États-Unis en matière de défense est la plus importante de toutes celles qu'il a nouées à l'échelle internationale. Cette relation remonte à la veille de la Seconde Guerre mondiale, quand le président Roosevelt et le premier ministre Mackenzie King énoncèrent, dans des déclarations réciproques, le principe fondamental voulant que les États-Unis ne laisseraient aucune puissance ennemie menacer le Canada, et que le Canada ne laisserait personne franchir son territoire pour lancer une attaque contre les États-Unis. Les accords de Hyde Park et la Déclaration d'Ogdensburg en 1940 et 1941 permirent d'élaborer des mécanismes de coopération en matière de défense et de production de défense. Quand le Canada et les États-Unis se sont unis aux pays européens pour fonder l'OTAN en 1949, la coopération canado-américaine en matière de défense est devenue, en principe, un regroupement régional, mais, dans la pratique, elle est restée tout à fait distincte. Le Commandement de la défense aérienne (plus tard aérospatiale) de l'Amérique du Nord (NORAD), mis sur pied conjointement par le Canada et les États-Unis en 1958, est resté lui aussi bien distinct. Le Canada ne participe pas au Commandement spatial unifié des États-Unis, créé parallèlement au NORAD, mais le Commandement utilise l'information du NORAD pour mener ses opérations de défense contre les missiles balistiques et les menaces spatiales éventuellement dirigées non seulement contre l'Amérique du Nord mais aussi contre le reste du monde (par exemple le Moyen-Orient pendant la guerre du Golfe). Dans l'après-guerre froide, la menace aérospatiale qui pesait sur l'Amérique du Nord a beaucoup diminué, mais le NORAD remplit d'autres fonctions, y compris la surveillance générale et la lutte contre la drogue. Il fournit également au Canada de précieux renseignements stratégiques dont le pays ne disposerait pas autrement.

La plus grande incertitude touche la défense antimissiles balistiques et la possibilité (mais non la

Le Comité recommande que le Canada se prépare à renouveler l'accord du NORAD et demande que l'on accorde plus d'importance à la surveillance spatiale qu'à la défense aérienne. Le Canada devrait demander d'être consulté sur toute mesure visant à abroger le Traité de limitation des systèmes antimissiles balistiques (TAM) ou à placer des armes dans l'espace.

Un autre aspect de la défense nord-américaine du Canada. De telles activités incombent bien entendu exclusivement au Canada et sont tributaires des ressources militaires que le pays est prêt à leur consacrer. Nous croyons toutefois qu'en raison de l'importance de la haute technologie dans les opérations militaires présentes et futures, la meilleure façon pour le Canada de se protéger est de travailler en étroite collaboration avec les États-Unis et d'avoir accès aux renseignements et à la technologie que lui offre le NORAD. Comme l'a observé George Lindsey (44:33), le Canada doit absolument poursuivre sa collaboration avec les États-Unis s'il veut être au courant des innovations en technologie militaire et spatiale. Il y aurait également intérêt à intégrer les systèmes militaires et civils de contrôle et de surveillance de la circulation aérienne qui, bien que distincts, sont déjà utilisés en collaboration.

des missiles balistiques tactiques. (8:21)

Canada ni l'Amérique du Nord n'était menacé par sécurité de l'Occident», et il a soutenu que ni le TAM, «qui, depuis plus de 20 ans, est essentiel à la internationale, a souligné l'importance du Traité Rauf, du Centre canadien pour la sécurité militarisation ou de l'armement de l'espace. Tarik sujet du rôle du Traité de limitation des systèmes antimissiles balistiques (TAM), et au sujet de la soulevait pour le Canada de graves questions au contre les missiles balistiques. Une telle mesure dans le NORAD leur système d'alerte et de défense limités par des pays dissidents, voulaient intégrer lancement accidentels ou de raids balistiques maintenant leur attention sur le danger de probabilité) que les États-Unis, qui concentrent

Le Canada prête également du personnel au quartier général de l'OTAN, finance des projets d'infrastructure, de pair avec l'OTAN, et met à la disposition de ses alliés des installations de formation au Canada, contre remboursement des frais.

Nous estimons que le coût relativement modeste de notre adhésion à l'OTAN représente un bon investissement qui nous procure de l'information stratégique, des manœuvres avec les forces alliées et un accès aux conseils alliés les plus importants. Le Canada devrait être prêt à payer la cotisation nécessaire afin de pouvoir assister et participer aux délibérations des institutions qui peuvent avoir des répercussions sur ses intérêts. Tous ceux qui ont témoigné devant le Comité à Bruxelles ont souligné l'importance du rôle politique et militaire du Canada dans l'alliance, la grande qualité de son apport aux consultations et la valeur de son expérience en maintien de la paix. Selon eux, la nature exacte du rôle militaire joué par le Canada importait moins que sa présence continue. On a accepté en général le retrait des forces canadiennes stationnées en Europe, mais l'unilatéralité de la décision, prise sans consultation préalable, a été critiquée. Si le Canada jugeait maintenant préférable de se spécialiser dans des missions de paix qui concorderaient mieux avec ses intérêts et ses priorités nationales, l'OTAN pourrait probablement s'en accommoder.

Le Comité considère que le Canada devrait demeurer un membre actif de l'OTAN. Il devrait aussi encourager cette organisation à devenir un organisme de sécurité collective pour l'ensemble de l'Europe, en collaboration avec les membres du Partenariat pour la paix. Dans le même ordre d'idées, le Canada devrait inciter l'OTAN et l'ONU à entretenir des liens plus étroits et devrait restructurer les forces affectées à l'OTAN, en consultation avec ses alliés, pour mieux appuyer les opérations de maintien de la paix de l'OTAN menées sous les auspices des Nations Unies ou de la CSCE. Le Canada devrait également encourager la CSCE à renforcer ses institutions, notamment celles qui s'occupent de prévention et de résolution des conflits, et à élargir leurs procédures pour leur permettre d'intervenir plus rapidement.

à offrir des garanties en matière de sécurité, outre sa volonté implicite de consulter tout membre actif du Partenariat pour la paix qui sent peser une menace directe sur son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité. Nous estimons qu'il y a d'excellentes raisons d'encourager la formation de partenariats avec les pays d'Europe centrale et orientale et avec ceux de l'ex-Union soviétique, mais qu'il ne faut pas créer de division en Europe à ce moment-ci, car cela nuirait aux efforts entrepris pour faire entrer la Russie dans le processus d'édification d'un nouveau régime de sécurité collective englobant toute l'Europe. Comme nous l'a dit Jacques Lévêque, de l'Université du Québec à Montréal : en créant l'impression d'un nouveau cordon sanitaire autour de la Russie, on risque d'intensifier les sentiments nationalistes chez les Russes, déjà humiliés par la double épreuve de la pauvreté et de la perte de leur empire. (7:16)

Depuis la fin de la guerre froide, le Canada a retiré ses troupes stationnées en Europe et a fermé ses deux bases en Allemagne. À l'heure actuelle, le Canada maintient les engagements suivants à l'égard des quatre catégories de forces de l'OTAN :

- Les forces d'action immédiate : un groupe-bataillon au Canada pour appuyer la force mobile du CAE en Norvège; un équipage à bord d'un avion de l'OTAN pour la détection lointaine aéroportée; un destroyer ou une frégate pour participer à la force navale permanente de l'Atlantique.

- Les forces d'action rapide : deux escadrons de chasseurs F-18 basés au Canada; une batterie de défense anti-aérienne.
- Les forces de défense principale : n'ayant aucune force stationnée en Europe, le Canada n'y participe pas.

- Les forces d'appoint : les forces navales supplémentaires (11 destroyers et frégates, un navire de ravitaillement, trois sous-marins, 14 aéronefs de surveillance à long rayon d'action et 25 hélicoptères) et un groupe-brigade stationné au Canada.

forces de défense principale (les forces terrestres, navales et aériennes stationnées en Europe et organisées en formations multinationales); et les forces d'appoint (forces navales supplémentaires provenant d'Amérique du Nord, du Portugal et peut-être de la France et de l'Espagne). L'OTAN a appuyé les opérations de maintien de la paix qui ont eu lieu sous les auspices de la CSCE et de l'ONU dans l'Adriatique et l'ex-Yougoslavie. Elle cherche également à mettre sur pied des forces opérationnelles interarmées combinées en vue d'opérations spéciales, qui pourraient faire appel aux forces de pays non membres.

Tendant la main vers l'Est, l'OTAN a mis sur pied un mécanisme de coopération en matière de sécurité, le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), composé des pays membres de l'OTAN, des nations qui étaient liées par le Pacte de Varsovie et des États nés de la dislocation de l'URSS. L'OTAN a également conclu des ententes de Partenariat pour la paix (PPP) avec la plupart de ces nations afin de réaliser ensemble la planification, la formation et les exercices pour les missions de paix. Le Canada appuie pleinement ces mesures.

Les Européens ayant mis l'accent sur l'identité européenne de sécurité et de défense (ESD), le lien transatlantique s'est modifié. Lors du sommet de janvier 1991, les rapports unissant l'Union de l'Europe occidentale (UEO), organe militaire de l'Union européenne, et l'OTAN ont été plus clairement définis. L'OTAN a convenu que l'UEO était libre d'entreprendre des opérations autonomes, et l'UEO a reconnu que l'OTAN demeurerait l'organisme directeur en matière de sécurité euro-atlantique. Cela signifie deux choses pour le Canada : l'Europe peut assumer une plus grande part de responsabilité pour sa sécurité mais il y a aussi le danger que, si l'Europe organise sa sécurité indépendamment de l'OTAN, elle peut alors encourager le désengagement du Canada et des États-Unis. Par conséquent, il est de plus en plus important, quoique de plus en plus difficile, de conserver sa vitalité au partenariat transatlantique. La CSCE, autre produit de la guerre froide, a aussi subi des remaniements. D'abord conçue comme un « processus » pour favoriser la détente entre l'Est et l'Ouest suite à l'Acte final d'Helsinki, la

CSCE est maintenant dotée d'institutions et a été chargée de fonctions élargies dans trois domaines : les droits de la personne, la démocratie et la primauté du droit; la prévention des conflits et la gestion des crises; la sécurité coopérative, l'accroissement de la confiance et le contrôle des armements. Ayant pour membres le Canada, les États-Unis et 51 pays d'Europe et d'Asie centrale, elle est très bien placée pour encourager l'adoption de normes pour l'exercice de la démocratie et pour le traitement des minorités, avec l'aide du Haut-commissaire aux minorités nationales. Par contre, sa composition hétérogène rend difficile la prise des décisions nécessaires pour appliquer ces normes. Néanmoins, le secrétaire général de la CSCE, Wilhelm Hoyck, a dit au Comité lors de son passage à Bruxelles que, même s'il fallait qu'il y ait consensus pour envoyer une mission dans un point chaud régional, la mission pourrait fonctionner de manière indépendante par la suite.

À notre avis, l'OTAN et la CSCE comptent toutes les deux, à leur façon, des atouts précieux. L'OTAN est la seule institution internationale dotée d'un commandement unifié, de procédures de fonctionnement normalisées et de forces permanentes prêtes à appuyer les activités de diplomatie préventive et de maintien de la paix. Avec sa force morale, la CSCE peut agir en tant qu'organisme régional en vertu de la Charte des Nations Unies, et légitimer le recours à des mesures militaires pour faire exécuter les décisions de l'ONU touchant la sécurité de l'Europe. Les deux entités sont complémentaires, mais elles doivent répartir avec plus de précision les tâches à accomplir et resserrer les liens opérationnels qui les unissent à l'ONU, afin que chacune puisse jouer le rôle qui lui convient le mieux.

Les pays d'Europe centrale et d'Europe orientale, coincés dans un vide stratégique, sont reconnaissants à l'OTAN de son influence stabilisatrice, et certains aimeraient adhérer à l'alliance. Ils considèrent le CCNA et le PPP comme des solutions provisoires, mais ils se rendent compte qu'ils ne sont pas encore prêts à répondre aux conditions établies pour être membre à part entière de l'OTAN. L'OTAN, pour sa part, est disposée à accepter des nouveaux adhérents en temps opportun, mais n'est pas prête pour l'instant

maintien de la paix des Nations Unies devrait devenir un des grands éléments de la politique canadienne.

Sécurité euro-atlantique

L'Europe et le partenariat transatlantique sont marqués par l'incertitude en cette phase de transition entre le monde bipolaire de la guerre froide et un nouvel ordre, qui reste à définir. Il ne s'agit plus d'assurer la défense collective de l'Ouest contre l'Est, mais bien d'établir un régime de sécurité collective afin de protéger les États pacifiques contre l'utilisation non autorisée de la force pour régler les différends. Bien qu'elle tire son origine de la guerre froide, l'OTAN, nous semble-t-il, reste un élément clé de la sécurité européenne. Elle est une force stabilisatrice à l'échelle du continent et fournit à l'Allemagne un cadre multilatéral pour lui permettre de jouer son rôle central en Europe. Elle aide à conserver l'équilibre stratégique en Europe et est un gage de sûreté face à l'émergence d'une Russie qui renait des ruines de l'ex-Union soviétique, où 25 millions de Russes habitent dans de nouveaux États indépendants. Elle constitue un rempart contre la «renationalisation» de la défense et demeure la principale institution de consultation transatlantique.

Nous avons été impressionnés par les grands changements effectués au sein de l'OTAN pour répondre aux nouvelles attentes de l'après-guerre froide. L'OTAN a redéfini sa stratégie dans le contexte d'un partenariat entre l'Est et l'Ouest, laissant de côté les affrontements; elle a adopté des nouvelles fonctions en matière de sécurité qui mettent l'accent sur la gestion de crise, et elle a modifié la structure de ses forces en conséquence. La tendance est à la réduction des nombres, à un état de préparation moindre et à la division des forces en quatre catégories : les forces d'action immédiate (forces de détection lointaine aéroportées de l'OTAN, le Commandement allié en Europe [CAE], la force mobile [Terre et Air] ainsi que les forces navales permanentes de l'Atlantique, de la Méditerranée et du dragage de mines); les forces d'action rapide (Corps d'action rapide du CAE, avec les forces aériennes et navales obtenues des forces d'action immédiate); les

participera à moins de missions, mais sa participation revêtira une plus grande importance.

De toute façon, comme l'a indiqué John Watson, de CARE, il faut effectuer un partage rationnel des tâches et resserrer la collaboration entre trois grandes catégories de participants aux opérations de paix, à savoir : le siège des Nations Unies et les forces sur le terrain; les organismes multilatéraux (comme le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme alimentaire mondial et l'UNICEF); et les organismes d'exécution (comme les ONG et les agences d'aide volontaire). Voici quelques-unes des suggestions avancées pour atteindre un tel objectif : un programme de détachements de personnel, un échange systématique d'information et la création d'un organe tripartite permanent servant de lien ou de table ronde afin de suivre la participation du Canada aux opérations humanitaires d'urgence.

Le Comité préconise l'établissement de critères clairs et uniformes pour régir les interventions des Nations Unies et une intégration plus étroite des mesures politiques, économiques et militaires à chaque étape de toute mission de paix de l'ONU, l'accent étant mis sur la prévention. Il est aussi en faveur d'augmenter les ressources du secrétariat pour qu'il puisse donner rapidement l'alerte et coordonner tant les contributions militaires des pays membres que les autres participants aux missions de paix. D'un autre côté, il verrait d'un bon oeil la décentralisation des opérations de paix au niveau régional, lorsque c'est faisable, de manière à ce que, si le Conseil de sécurité décide qu'une intervention s'impose, il puisse autoriser un organisme régional à lancer une opération précise sous les auspices des Nations Unies.

Le Comité croit que le rôle principal des Forces canadiennes sur la scène internationale devrait être d'appuyer les opérations de maintien de la paix, mais il recommande que le Canada y participe de façon plus sélective, après avoir évalué ses intérêts et déterminé les domaines d'activités, tant militaires que civils, dans lesquels les Canadiens excellent. La formation des troupes et du personnel de

- un mandat réaliste et clair avec un niveau de risque calculé acceptable;
 - la coopération des parties en conflit et un processus approuvé pour trouver une entente à long terme;
 - la volonté des États membres de fournir une force représentative correspondant au mandat;
 - un commandement onusien efficace, une ligne hiérarchique claire et un appui financier et logistique suffisant;
 - l'accord de toutes les parties à la participation canadienne.
- Ces critères peuvent être étendus pour tenir compte du type d'opération, du genre de contribution apportée par le Canada, ou du degré d'intérêt pour le Canada. Ainsi, on peut déterminer quatre catégories d'éléments, qui guideraient les décisions en matière de participation du pays aux opérations de paix :
- degré de difficulté (gravité du conflit, faisabilité du mandat, degré de risque, coopération des parties, soutien ou non du Conseil de sécurité);
 - envergure de l'opération (type de l'opération : maintien de la paix «classique» ou opération de «seconde génération» engageant des militaires et des civils, ou encore opération de rétablissement de la paix; possibilités de règlement; type de contribution du Canada (intervention d'«avant-garde» ou de maintien de la paix traditionnel, de type militaire, ou encore intervention d'un contingent composé de militaires et de civils; durée prévue de l'engagement);
 - efficacité opérationnelle (les dispositions de commandement sont-elles efficaces, les détenteurs de l'autorité bien définis; le soutien financier et logistique est-il suffisant; l'effectif est-il suffisant; les règles qui régissent l'engagement sont-elles acceptables?)
- Le but de ces critères ne serait pas d'encadrer de façon rigide la politique de défense, mais de procurer une liste d'éléments qui pourraient être évalués dans chaque cas, afin de formuler une politique qui soit fondée sur la meilleure combinaison de facteurs. Ainsi, les décideurs pourront être cohérents et n'accepter que les missions dont les chances de succès sont élevées, qui servent de façon générale les intérêts du pays et qui offrent au Canada la possibilité de faire une contribution valable.
- Par contre, il nous semble peu réaliste de s'attendre à ce que le Canada puisse à l'avance décider de ne participer qu'aux opérations de «faible intensité» ou déterminer le niveau de risque. Les conflits sont classés selon une échelle allant de faible à grande intensité. La majorité des problèmes de sécurité auxquels le Canada devra faire face dans un avenir prévisible seront probablement de faible à moyenne intensité, mais un conflit de faible intensité est aussi dangereux pour un soldat qu'un conflit de plus grande intensité, et nécessite une formation très poussée. Le Canada pourra cependant choisir, quand ce sera possible, de participer aux opérations qui font appel aux plus grands talents des Canadiens (p. ex. une haute compétence militaire, le transport aérien et le contrôle de la circulation aérienne, la logistique, le génie et les communications, les équipes médicales, la surveillance de type policier et la médiation civile). On pourra envisager, par exemple, de combiner des éléments de l'intervention d'«avant-garde» avec un contingent amélioré comprenant des civils et des militaires, afin que le Canada puisse aider les Nations Unies à intervenir rapidement pour ensuite mettre en place une force de moindre taille pouvant traiter avec les civils à long terme. De cette façon, le Canada
- intérêts du Canada (relations avec le pays ou les belligérants; l'engagement de l'OTAN ou d'autres organisations dont le Canada fait partie; le niveau de menace à l'ordre international et à la sécurité mondiale, comme en ex-Yougoslavie et au Cambodge; l'intensité des souffrances humaines, comme en Somalie et au Rwanda; l'ampleur du défi lancé à la démocratie, comme à Haïti; l'opinion publique et la question de savoir si la présence du Canada fera une différence).

- Une autre question se pose : l'ONU doit-elle tenter de gérer directement toutes les opérations de paix dans le monde ? Dans l'*Agenda pour la paix*, le secrétaire général préconise une plus grande coopération entre l'ONU et les organismes régionaux, conformément à l'article 52 du chapitre VIII de la Charte de l'ONU. Selon lui, une telle coopération allégerait le fardeau du Conseil de sécurité et pourrait créer un sentiment plus profond de participation, de consensus et de démocratisation dans la conduite des affaires internationales. L'ONU a récemment coopéré de façon soutenue avec des groupes régionaux sur des questions particulières : avec l'Organisation de l'unité africaine et la Ligue des États arabes au sujet de la Somalie, avec l'Association des nations du Sud-Est asiatique au sujet du Cambodge, avec l'Organisation des États américains, au sujet du Nicaragua et du Salvador, avec l'Union européenne (UE), la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et l'OTAN au sujet de l'ex-Yougoslavie. Nous pensons que c'est une tendance positive. Il est vrai que certaines régions, d'Europe notamment, sont plus aptes que d'autres à prendre ce genre de responsabilité. La CSCE, à sa conférence d'Helsinki en 1992, s'est déclarée un organisme régional aux termes de la Charte de l'ONU, et a officiellement indiqué que l'OTAN était son mécanisme de maintien et de rétablissement de la paix. L'évolution future tant de l'OTAN que de la CSCE est examinée ci-après, sous la rubrique «Sécurité euro-atlantique».
- Il faudrait donner suite à d'autres mesures déjà proposées par le Canada afin de réformer les missions de paix, notamment :
 - Améliorer le contrôle et la direction politiques exercés par le Conseil de sécurité et assurer une meilleure coordination entre le Conseil, le secrétaire général et les pays fournisseurs de contingents. Plus précisément, ces pays devraient participer aux négociations diplomatiques et aux décisions politiques liées aux opérations militaires ou, à tout le moins, être consultés.
 - Renforcer les mécanismes d'alerte rapide du Secrétaire, en lui donnant les informations et l'expertise nécessaires pour repérer à temps

- Améliorer la formation et standardiser les modalités de fonctionnement des forces affectées afin que celles-ci puissent travailler ensemble plus efficacement.
- Le Canada est bien placé pour aider à former et à équiper les casques bleus provenant de pays en développement et pour promouvoir la coordination et l'interopérabilité afin que les missions de paix de l'ONU soient menées avec plus de célérité et d'efficacité; en effet, la qualité de l'intervention et la rapidité d'exécution sont souvent plus importantes que le nombre de soldats. Le B. gén. Forand, commandant de la BFC Valcartier, a recommandé l'établissement d'un centre de formation au Canada à l'intention des membres du quartier général chargé des missions de l'ONU (21:13). Le ministre des Affaires étrangères, M. Ouellet, a récemment annoncé, à l'Assemblée générale des Nations Unies, l'ouverture, en Nouvelle-Écosse, d'un centre de recherche et de formation sur le maintien de la paix.
- Nous croyons que les Canadiens veulent que leur pays continue de jouer son rôle de gardien de la paix, mais le Canada ne peut plus se permettre d'aller partout et de répondre chaque fois à l'appel des Nations Unies. Comme Dan Middelmiss de l'Université Dalhousie (18:33) l'a dit, le Canada ne doit pas accepter de devenir «le 911 du monde entier». À l'heure actuelle, comme Denis Stairs le faisait remarquer, «la demande est trop forte, les attentes sont trop élevées et notre capacité est trop faible» (18:36). Nous devons donc nous montrer plus sélectifs et établir des critères d'application souples qui nous faciliteront la tâche.
- Certains critères régissent déjà la participation du Canada aux missions de paix onusiennes, notamment :

Étant donné l'ampleur et la complexité croissantes des opérations de paix, il importe d'autant plus, à notre avis, qu'elles reçoivent l'orientation politique la plus claire possible. En publiant l'*Agenda pour la paix*, le secrétaire général a fait un pas dans ce sens, mais il faut faire davantage. Les opérations de l'ONU souffrent toujours de deux grands problèmes qui sont liés l'un à l'autre : un problème de doctrine (dans quelles circonstances l'ONU doit-elle intervenir? quelle doit être la durée de son intervention? quand doit-elle se retirer?) et un problème de ressources (comment l'ONU peut-elle à la fois obtenir le personnel qualifié et les fonds nécessaires?). Il est essentiel de régler ces problèmes si le Canada va continuer de risquer la vie de ses soldats au service de la paix.

Il faudrait chercher davantage à combiner des mesures politiques, économiques et militaires appropriées dans un ensemble intégré.

Comme nous l'avons entendu au siège de l'ONU, celle-ci doit s'interroger sur sa présence dans les Balkans, au Cambodge et en Somalie, où elle est appelée de plus en plus à faire ce qu'elle n'a jamais fait, c'est-à-dire intervenir dans des affaires jusqu'alors internes et reconstruire des États et des sociétés civiles en détresse. Le financement des opérations de paix constitue actuellement le plus gros problème budgétaire, exacerbé par l'arrière des contributions américaines et le retard chronique des paiements russes. L'arrière des contributions de maintien de la paix totalise 3,2 milliards de dollars US. Et le nombre actuel des gardiens de la paix a peut-être atteint la limite de ce que les États membres sont prêts à fournir. L'ONU a beau ne pas avoir les moyens de tout faire partout, elle ne s'est toujours pas dotée d'un ensemble de critères pour la guider dans ses décisions. Nous croyons urgent d'établir des critères clairs et cohérents en matière d'intervention et de «stratégies de retrait» de manière que les missions ne s'enlisent pas indéfiniment sans règlement du conflit. Autrement, il y a danger que ce soient les médias qui déterminent l'ordre du jour (le facteur

CNN).

L'expérience montre que le succès des efforts de paix dépend surtout de la rapidité d'intervention dans le conflit, que la planification est essentielle, qu'il faut avoir une idée assez claire du règlement politique du conflit et que les efforts diplomatiques doivent s'accompagner d'une force crédible et de la volonté de s'en servir. Par conséquent, nous croyons qu'il faudrait chercher davantage à combiner des mesures politiques, économiques et militaires appropriées dans un ensemble intégré de «gestion de l'escalade», l'objet étant de prévenir plutôt que de guérir. À toutes les étapes, la force militaire serait disponible et les sanctions économiques seraient planifiées à l'appui des démarches politiques ou diplomatiques (par exemple, le maintien de la paix préventif à l'appui de la diplomatie préventive, le maintien de la paix à l'appui du rétablissement de la paix diplomatique, l'imposition de la paix à l'appui du règlement du

conflit).

L'ONU n'a pas de forces permanentes qu'elle peut dépêcher dans les points chauds. Elle doit donc répartir chaque fois à zéro. De distingués hauts fonctionnaires de l'ONU comme sir Brian Urquhart et des Canadiens comme Geoffrey Pearson soutiennent qu'une force permanente pourrait être facilement déployée en cas de crise est la seule solution à long terme. *Agenda pour la paix* propose plus modestement de constituer des forces spéciales volontaires pour les situations à risque élevé. Lorsqu'il s'est rendu aux Nations Unies, le Comité a entendu diverses propositions visant à améliorer la capacité de l'ONU de réagir rapidement à une crise. Cependant, toutes les propositions doivent tenir compte des épineux problèmes d'organisation et de contrôle que les États membres de l'ONU ne sont guère susceptibles de régler rapidement. Pour aider à régler ces problèmes, le gouvernement canadien a annoncé qu'il procèderait à un examen des options disponibles pour renforcer la capacité de l'ONU à répondre rapidement en cas de crise. Une des options à étudier serait la création d'une force militaire permanente de l'ONU. Le Comité est en faveur de cette étude, car il espère que ses constatations aideront l'ONU à se doter d'une politique réaliste et efficace d'intervention en cas de

crise.

Conseil intéressent (par exemple, les pays qui fournissent des contingents aux opérations de maintien de la paix). Ces pays ont partiellement le droit d'être tenus au courant de ce qui se passe et d'avoir aisément accès au Conseil lorsque besoin est, et le Conseil a tout à gagner à faciliter cette communication dans les deux sens.

Le Comité croit que des mesures s'imposent sans délai pour élargir le Conseil de sécurité afin de le rendre plus représentatif. Il croit aussi que le Conseil doit adopter des méthodes de travail plus transparentes pour faciliter la communication entre les membres du Conseil et les pays qui n'en font pas partie mais qui ont des intérêts à défendre ou des préoccupations particulières à exprimer.

Les Canadiens sont fiers, à juste titre, du rôle que leur pays joue depuis le début dans les opérations de paix de l'ONU. Janice Stein, coprésidente du Forum national, a indiqué que pour presque tous les participants au Forum, le maintien de la paix constituait une priorité et qu'à ce chapitre, les Canadiens avaient un avantage sur les autres (2:10). Cependant, le nombre et la nature de ces opérations se sont élargis énormément depuis que les premiers gardiens de la paix sont intervenus à Suez en 1956. Le terme «maintien de la paix» sert aujourd'hui à désigner une vaste gamme d'opérations de paix (diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix et consolidation de la paix). À l'heure actuelle, environ 70 000 militaires onusiens de quelque 70 pays participent à 18 opérations de paix, comparé à 12 000 au début de 1992. Huitième pays fournisseur de contingents, le Canada déploie entre 2 500 et 3 000 soldats ou environ 3,5 p. 100 du total, ce qui correspond en gros à sa part du budget de l'ONU.

livret intitulé *Un plan d'action pour réformer l'ONU*. Cependant, plusieurs questions se posent :

- Combien de membres faudrait-il adjoindre aux quinze actuels? Il est probablement impossible d'en ajouter moins de quatre si on veut tenir compte des pays en développement, et il serait préférable de ne pas en ajouter plus de six si l'on veut que le Conseil ne devienne pas trop lourd.

- Combien de membres permanents faudrait-il ajouter? Le Japon et l'Allemagne sont les principaux candidats, mais le Sud (Amérique latine, Asie et Afrique) a également le droit de revendiquer jusqu'à trois sièges permanents.

- Les nouveaux membres permanents devraient-ils avoir droit de veto? À bien des égards, le veto est un anachronisme puisqu'il est un vestige de la souveraineté nationale, concept qui ne cesse de se rétrécir. Bien qu'il ne soit pas réaliste de s'attendre à ce que les membres permanents actuels y renoncent, il faudrait, à notre avis, ne rien faire pour l'étendre et tout faire pour en réduire l'importance.

Pour des questions de principe aussi bien que des raisons pratiques, il convient de rendre plus transparentes les délibérations du Conseil de sécurité. La pratique du Conseil de travailler à huis clos facilite sans doute le consensus et permet d'éviter l'impasse ou l'exercice du droit de veto. Nous croyons cependant, à l'instar de Louise Fréchette, récente ambassadrice du Canada auprès de l'ONU (44:8), que le Conseil doit s'intéresser davantage aux besoins des pays qui n'en font pas partie mais que les délibérations du

OPÉRATIONS ACTUELLES DE MAINTIEN DE LA PAIX

LES DONNÉES SUR LES EFFECTIFS SONT VALIDES
AU 30 JUIN 1994.

LES DONNÉES FINANCIÈRES SONT VALIDES AU 30
AVRIL 1994.

1 **ONUST** Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve

Avril 1994 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 30 millions de dollars
Mission actuelle : 219 Canadiens : 14

2 **UNMOGIP** Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan

Janvier 1949 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 8 millions de dollars
Mission actuelle : 40

3 **UNFICYP**

Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre

Mars 1964 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 47 millions de dollars
Mission actuelle : 1 221 Canadiens : 9

4 **FNUD**

Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement sur le Plateau du Golan

Juin 1974 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 35 millions de dollars
Mission actuelle : 1 061 Canadiens : 225

5 **FINUL**

Force intermédiaire des Nations Unies au Liban

Mars 1978 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 138 millions de dollars
Mission actuelle : 5 219

6 **MONUK**

Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït

Avril 1991 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 70 millions de dollars
Effectifs autorisés : 3 645
Mission actuelle : 1 149 Canadiens : 5

7 **UNAVEM II**

Mission de vérification des Nations Unies en Angola

Juin 1991 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 25 millions de dollars
Mission actuelle : 76

8 **ONUSAL**

Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador

Juillet 1991 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 24 millions de dollars
Mission actuelle : 222 Canadiens : 2

9 **MINURSO**

Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référéndum au Sahara occidental

Devenue opérationnelle en septembre 1991
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 40 millions de dollars
Mission actuelle : 268

10 **FORPRONU**

Force de protection de l'ONU en Yougoslavie

Mars 1992 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 1,9 milliard de dollars
Mission actuelle : 36 367 Canadiens : 2 088

11 **ONUMOZ**

Opération des Nations Unies au Mozambique

Décembre 1992 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 327 millions de dollars
Mission actuelle : 5 413 Canadiens : 15

12 **UNOSOM II**

Opération des Nations Unies en Somalie II

Mai 1993 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 1 milliard de dollars
Mission actuelle : 19 224

13 **MONUOR**

Mission d'observation des Nations Unies

Ouganda-Rwanda
Juin 1993 à aujourd'hui
(Les coûts relatifs à la MONUOR sont inclus dans le coût annuel de la MINUAR. Voir MINUAR ci-dessous.)
Mission actuelle : 81

14 **MONUG**

Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie

Avril 1993 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 5 millions de dollars
Effectifs autorisés : 55
Mission actuelle : 22

15 **MONUL**

Mission d'observation des Nations Unies au Libéria

Septembre 1993 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 65 millions de dollars
Mission actuelle : 368

16 **MINUHA**

Mission des Nations Unies en Haïti

Établie en septembre 1993
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 0,5 million de dollars
Effectifs autorisés : 1 267

17 **MINUAR**

Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda

Octobre 1993 à aujourd'hui
Coût annuel approximatif pour l'ONU : 98 millions de dollars
(Voir MONUOR ci-dessus.)
Effectifs autorisés : 5 500 Canadiens : 20

NOTA : Les coûts encourus par les Nations Unies pour 15 des 17 opérations de maintien de la paix actuelles sont financés à même leurs propres comptes distincts sur la base des contributions obligatoires de tous les États membres. L'ONUST et l'UNMOGIP sont financés à même le budget ordinaire des Nations Unies. Puisque les mandats de la plupart des opérations sont renouvelés périodiquement à des dates différentes, les estimations des coûts annuels aux fins de comparaison sont approximatives. Les chiffres correspondant aux effectifs opérationnels comprennent les policiers militaires et civils. Les effectifs opérationnels varient légèrement d'un mois à l'autre en raison des rotations.

Opérations de maintien de la paix des Nations Unies (juillet 1994)

OPÉRATIONS
En cours : 17



PERSONNEL

Militaires affectés aux opérations de 1948 au 30 juin 1994
Pertes : de 1948 au 11 juillet 1994
Policeurs militaires et civils en service au 30 juin 1994
Militaires et policiers canadiens
Pays fournissant des policiers militaires et civils au 30 juin 1994

Plus de 650 000
1 135
71 543
2 378
68

ASPECTS FINANCIERS

Coût total pour l'ONU de toutes les opérations de 1948 au 30 avril 1994
Coût annuelisé pour l'ONU des 17 opérations en cours au 30 avril 1994
Contributions impayées pour les opérations de maintien de la paix au 30 juin 1994

Environ 10,4 milliards \$
Environ 3,8 milliards \$
Environ 2,1 milliards \$

Source : Bureau de l'information publique, ONU.

Les sections qui suivent portent sur différents aspects de la sécurité qui mettent en cause le recours à la violence ou la menace d'y recourir. Les autres facteurs sont abordés dans d'autres chapitres.

Les Nations Unies

La fin de la guerre froide a libéré le Conseil de sécurité de l'ONU de la confrontation entre les superpuissances, a augmenté les attentes du public et a offert à l'ONU de nouvelles possibilités en matière de paix et de sécurité internationales. Par contre, elle lui a posé des défis sans précédent, dont une vague d'urgences humanitaires et de maintien de la paix pour laquelle elle est mal équipée. L'ONU est aujourd'hui surmenée, surchargée et sous-financée et elle ne s'est attaquée que de façon hésitante à la tâche d'établir un régime de sécurité collective adapté à l'après-guerre froide.

Les questions les plus urgentes sont celles-ci : «Que peut-on faire pour revitaliser l'ONU et améliorer sa performance et son image?» et «Quelle pourrait être la contribution du Canada à cet égard?» Bien sûr, l'ONU, c'est nous dans la mesure où elle ne peut rien faire sans le consentement de ses États membres. Comme ils l'ont fait savoir au Comité, les Canadiens veulent que l'ONU redevienne une force réelle en faveur d'un système international fondé sur la règle du droit. En revanche, ils estiment nécessaire de la réformer de fond en comble afin qu'elle regagne le respect qu'elle a perdu. Pour que l'ONU puisse réaliser son potentiel, il faudra faire davantage afin de lui donner les structures nécessaires, l'orientation politique et les ressources qui lui font actuellement défaut.

Sur le plan des structures, il importe d'abord de réformer le Conseil de sécurité afin qu'il jouisse de la confiance de tous les États membres. On étudie actuellement la possibilité d'élargir le Conseil et d'en modifier les méthodes de travail. À peu près tout le monde s'entend sur la nécessité d'élargir le Conseil afin de renforcer la légitimité de ses décisions. Le Comité canadien pour le cinquantième anniversaire des Nations Unies a émis une série de propositions sérieuses dans le

plus il est difficile de mobiliser la volonté politique d'agir. La crise dans l'ancienne Yougoslavie l'a bien montré. Et il est souvent difficile de savoir quel genre d'action serait le plus efficace. Dans le cas du Rwanda, par exemple, l'assistance internationale n'a pas suffi à empêcher l'écclatement du conflit ethnique, et il y a lieu de se demander si la communauté internationale aurait pu empêcher la guerre civile en intervenant militairement au bon moment.

Un second corollaire, c'est que la politique étrangère et la politique de défense doivent se renforcer l'une l'autre. La politique étrangère doit être étayée par une politique de défense crédible, et la politique de défense doit être au service d'objectifs de politique étrangère clairement définis. La stratégie doit viser à faire correspondre les moyens militaires aux engagements politiques. Bien que les problèmes de prévention soient toujours difficiles, on peut mieux arriver à les régler en coordonnant plus étroitement la politique étrangère et la politique de défense.

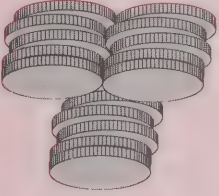
Un autre corollaire est le fait que la politique étrangère et la politique intérieure constituent les deux faces d'une même médaille. En effet, elles sont intimement liées et, par conséquent, la politique intérieure est aussi exposée que la politique étrangère à l'incidence croissante des facteurs qui touchent la sécurité du Canada et de ses citoyens. C'est pourquoi il est essentiel de bien coordonner les deux éléments pour que les différents aspects de chacun d'eux soient compatibles. Il serait peut-être nécessaire d'établir, au sein du gouvernement, un mécanisme assurant la coordination globale des diverses composantes de la sécurité.

Le Comité est convaincu de la nécessité d'adopter un concept plus large de la sécurité, comprenant des facteurs tant militaires que non militaires. De plus, le Comité recommande que ce concept soit reflété à la fois dans la mise sur pied d'un mécanisme de haut niveau au sein du gouvernement (un comité du Cabinet, par exemple) et dans la restructuration des comités parlementaires permanents appropriés afin d'assurer le traitement intégré des divers éléments de la sécurité.

Mieux vaut prévenir que guérir Somalie : Le coût d'une crise



350 millions de \$
pour le maintien de la paix



27 millions de \$ pour l'aide

croysons donc qu'il serait sage d'établir, dans le domaine de la sécurité, une distinction claire entre les préoccupations traditionnelles, qui ont trait à l'utilisation de la force ou à la menace de l'utiliser, et les préoccupations nouvelles, qui se rattachent à des facteurs non militaires susceptibles de nuire

aux intérêts des autres ou de causer des instabilités pouvant conduire à la violence. On choisira l'instrument de politique adapté à telle ou telle situation de façon d'autant plus efficace qu'on maintiendra cette distinction.

Pour un pays qui, comme le Canada, ne peut pas fixer l'ordre du jour international mais qui doit établir ses propres priorités, nous ne croyons pas utile d'enfermer l'élaboration de la politique dans une camisole de force irréaliste. Comme l'a indiqué Denis Stairs, de l'université Dalhousie, « il faut se montrer très prudent dans l'énoncé à priori de certaines formules, surtout que le Canada n'est pas une grande puissance. » (18:38) Il ne serait pas plus utile d'ergoter sur les distinctions entre sécurité collective, sécurité coopérative et sécurité commune. La tâche est collective dans la mesure où tous les États doivent convenir de renoncer à

utiliser la force ou à menacer de l'utiliser et d'aider ceux qui sont attaqués. Les méthodes doivent être coopératives dans la mesure où les États doivent chercher par des méthodes multilatérales à travailler les uns avec les autres plutôt que les uns contre les autres. Et les résultats doivent être mis en commun puisque la sécurité constitue une dimension du patrimoine mondial.

À nos yeux, cet élargissement du concept de sécurité à plusieurs corollaires dont le suivant : mieux vaut prévenir que guérir. L'ennui est que plus on envisage rapidement une mesure préventive,

CHAPITRE 2

RENFORCER LA SÉCURITÉ COMMUNE

être autrement. Il est clair que ces circonstances sont très liées aux questions d'économie et de ressources.» (19:55) Geoffrey Pearson a dit que les conflits internes risquaient d'augmenter pour deux raisons : la disparité entre les riches et les pauvres et la pression démographique sur les ressources. (44:24) Selon Allan Blakeney, c'est l'escalade des petits conflits qui menace le plus la paix mondiale à court terme. (16:7)

Nous avons trouvé ces commentaires très utiles, comme en témoigne ce rapport. Il est clair que les problèmes mondiaux, dont l'ampleur augmente rapidement, comme la croissance démographique, la pauvreté, la pollution et la prolifération des armes, constituent des menaces croissantes pour la sécurité du Canada. Et ces problèmes sont liés les uns aux autres. La croissance démographique peut entraîner une demande accrue de ressources, qu'une disparité croissante entre les riches et les pauvres risque de rendre excessive. Quant à la dégradation cumulative de l'environnement, elle peut aggraver la situation. Il peut en résulter une réduction de la production agricole, un déclin économique, des déplacements de population et des troubles sociaux. Le désespoir qui en découle offre un terrain fertile à la violence. Ces situations se combinent souvent avec l'absence de normes démocratiques, avec la violation des droits de la personne et des minorités, deux facteurs qui favorisent aussi la violence. Des instabilités dans l'un ou l'autre de ces domaines peuvent conduire à l'utilisation de la violence ou à la menace de l'utiliser ou encore à la guerre. Inversement, les conflits armés peuvent avoir des répercussions sur l'un ou plusieurs de ces domaines.

Les politiques sur l'environnement, le commerce et l'aide au développement sont directement liées à notre sécurité. Elles sont toutefois suffisamment différentes pour justifier un traitement particulier à chacune d'entre elles. Nous

Notre sécurité dépend de plus en plus de facteurs non militaires qui peuvent tenir autant à la stabilité interne des États qu'à la stabilité internationale. Il devient alors plus difficile pour la communauté internationale de réagir en temps opportun et de façon efficace aux menaces contre la sécurité. En outre, l'élaboration des politiques en matière de sécurité s'en trouve compliquée. Bien que, militairement parlant, la situation mondiale semble moins directement menaçante, le Canada est appelé à contribuer davantage à la sécurité internationale à un moment où les restrictions budgétaires entravent sa capacité d'intervention. Bien que ce chapitre traite surtout de l'incidence de la situation internationale sur la sécurité du Canada, nous n'oublions pas que d'autres problèmes, liés à la souveraineté et à la sécurité, nous touchent de plus près, tout particulièrement dans l'Arctique. À cet égard, un rapport intitulé *La Sécurité dans un monde en évolution*, portant sur la politique de défense, vient d'être déposé devant le Parlement.

Élargissement du concept de sécurité

Comme l'ont souligné plusieurs témoins, l'accent mis pendant la guerre froide sur la puissance militaire et le risque d'une grande guerre a, par suite de la mondialisation, fait place à un élargissement du concept de sécurité. Selon Pierre Pettigrew, coprésident du Forum national sur les relations internationales du Canada, la politique étrangère canadienne a pour priorité première la «sécurité humaine», c'est-à-dire «les droits humains, la prospérité économique et le développement respectueux de l'environnement». (2:30) Mohamed Sahnoun a déclaré : «Les ingrédients des crises, qui sont là, bien sûr — qu'ils soient ethniques, religieux ou sociaux — se rassemblent comme des nuages avant la tempête lorsque les circonstances sont telles qu'il n'en peut

développement durable des ressources économiques et humaines des pays en développement, pas seulement parce qu'il s'agit-là d'un impératif moral pour des citoyens du monde responsables, mais aussi parce qu'une telle démarche favorisera la stabilité politique, l'application des principes de bon gouvernement et le respect des droits de la personne. Le Canada a des raisons semblables qui le poussent à faire ce qu'il peut pour l'élargissement du droit international, le règlement pacifique des conflits et le plus grand respect des droits de la personne, en n'oubliant pas toutefois qu'il faut précéder par l'exemple.

Le Canada possède des intérêts très particuliers du fait qu'il occupe la moitié septentrionale du continent nord-américain. D'une part, il doit gérer les très importantes relations avec les États-Unis dans le cadre d'un partenariat basé sur le respect mutuel. D'autre part, il doit chercher à jouer un plus grand rôle sur la scène mondiale au-delà de l'Amérique du Nord. Le Canada est aussi profondément affecté par la façon dont il gère et protège ses stocks de poissons, ses forêts et ses autres ressources vulnérables. Enfin, le Canada a de plus en plus intérêt à s'occuper et à réconcilier les besoins des autochtones, de l'environnement et du développement dans l'Arctique.

Les habitants de ce «village monde» (et les pays qui le composent) sont de moins en moins aptes à déterminer seuls leur qualité de vie. Celle-ci dépend de plus en plus de la façon dont nous bâtissons la société internationale et gérons le patrimoine international ne peut se réaliser de lui-même. Il doit y avoir une vision articulée, organisée, coordonnée et appuyée par des ressources intellectuelles et financières importantes. C'est là le défi que le Canada et les Canadiens ont à relever aujourd'hui, mais c'est aussi une occasion à ne pas manquer.

pour la survie de la planète et pour le bien-être de ses habitants que chacun de ces défis soit relevé. La sécurité du Canada dépend d'un ordre international stable renforcé par une coopération multilatérale. La prospérité du Canada dépend d'une économie moderne qui doit être de plus en plus intégrée à une économie mondiale prospère. Même en ce qui concerne les ressources naturelles, domaine où il jouit d'une situation plus favorable que la plupart des pays, le Canada dépend d'une collaboration internationale pour protéger l'environnement. À long terme, nous aurons tous d'une sécurité commune, d'une prospérité commune et d'un environnement sain, ou personne n'en jouira. Il faut donc des normes de conduite internationales et des systèmes politiques et économiques fondés sur des règles qui empêchent toute action arbitraire ou unilatérale d'un État pouvant nuire aux intérêts légitimes des autres.

La sécurité commune, la prospérité commune et la protection commune de l'environnement sont les défis mondiaux les plus importants des années 90 et au-delà...

Le Canada a tout intérêt à favoriser la création d'un système de sécurité collective, sous l'égide des Nations Unies, afin de protéger la loi et l'ordre public au niveau international. L'importance du commerce pour le Canada exige la prise de mesures énergiques pour tisser des relations sur le plan du commerce, des investissements et de la technologie, et des alliances commerciales stratégiques. Ces mesures doivent être combinées avec une plus grande libéralisation du commerce sur la base d'un système efficace de règles internationales. Il est également important pour le Canada de contribuer à l'allègement de la pauvreté et au

de la politique étrangère, et notamment au service extérieur, soient affectées de façon appropriée et proportionnée aux objectifs de la politique étrangère qui émergeront de ce rapport.

La tâche principale de cet examen de la politique étrangère est de réévaluer les intérêts du Canada à la lumière de l'évolution rapide du contexte international, de faire le point sur les ressources nationales disponibles et d'adapter en conséquence la politique étrangère du Canada. Nous devons exploiter au maximum les possibilités qui existent de servir, non seulement les intérêts des Canadiens, mais de promouvoir un monde plus pacifique, prospère et humain.

Un nouvel ordre du jour pour la politique étrangère

Aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité n'a recommandé que le Canada se retire du monde. Au contraire, la plupart d'entre eux étaient fermement convaincus que les Canadiens devraient adopter une attitude et une démarche plus internationalistes et que le bien-être du Canada et des Canadiens est lié à celui du reste du monde. Betty Plewes, directrice administrative du Conseil canadien pour la coopération internationale, a très bien exprimé cette réalité quand elle a fait observer que «l'intérêt national comporte une vaste dimension mondiale... Nous croyons qu'il est temps de devenir des citoyens internationaux coopératifs.» (11:11)

Dans les chapitres suivants, nous analyserons en détail les intérêts canadiens qui sont en jeu, ainsi que les options possibles, sur le plan bilatéral, régional et multilatéral, et nous formulerons des recommandations sur les futures politiques du Canada. La sécurité commune, la prospérité commune et la protection commune de l'environnement, qui sont les défis mondiaux les plus importants des années 90 et au-delà, constituent les thèmes principaux du rapport (rejoignant la proposition de l'Institut canadien des affaires internationales (Bureau de la capitale nationale)). Pour être en mesure de relever ces défis, le Canada doit avoir confiance dans son identité à multiples facettes et en assurer vigoureusement le rayonnement à l'étranger au moyen de ses cultures et de ses ressources éducationnelles. Il est essentiel pour le Canada,

pollution, favorisé la conservation et tendu la main aux plus démunis. De plus, en matière de maintien de la paix, ils ont acquis plus d'expérience que quiconque.

Comme on le voit, les valeurs et les compétences ne manquent pas, mais reste à savoir si les ressources nécessaires peuvent être mobilisées dans l'intérêt du pays. D'une part, le gouvernement dispose de ressources financières bien plus réduites que dans le passé, et cette situation n'est pas près de s'améliorer. Par conséquent, établir les priorités et trouver les moyens de tirer le meilleur parti de nos ressources constitueront l'un des principaux défis à relever dans les années à venir. D'autre part, comme nous l'ont fait remarquer les coprésidents du Forum national, si les moyens financiers des gouvernements se sont contractés, les ressources de la société canadienne, elles, se sont développées et enrichies au fil des années. Citons à cet égard les propos de Pierre Pettigrew :

Dans l'ensemble, [les membres du Forum] étaient cependant d'avis que le gouvernement devait jouer un rôle de mobilisation et de coordination des ressources au sein de la société canadienne. Celle-ci possède déjà des ressources extraordinaires. Le gouvernement n'a plus le sou, mais ce n'est pas le cas de la société canadienne. (2:15)

Le Comité reconnaît en même temps, comme le précise Janice Stein, coprésidente du Forum national, que «le gouvernement du Canada ne saurait être partout et tout faire... s'il essaie de le faire, il ne réussira pas à élaborer des politiques qui donnent un avantage comparatif.» (2:9) Comme nous l'ont constamment rappelé les témoins, les Canadiens devront décider comment répartir les ressources disponibles de façon à servir le mieux possible les intérêts du Canada.

Une fois ces décisions prises, il sera essentiel de pouvoir compter sur un service extérieur solide, dûment équipé et professionnel mieux adapté aux exigences changeantes des affaires internationales. Alors que le champs de la politique étrangère canadienne s'est développée substantiellement pour faire face à de nouvelles exigences internationales, les dépenses pour les opérations à l'étranger ont diminué de 25 p. cent au cours de la dernière décennie. Il y a une limite à faire plus avec moins. **Nous croyons donc qu'il faudra que les ressources consacrées aux instruments**

breuses cultures, et un système juridique double.

- d'un point de vue politique : la conduite de la politique étrangère porte clairement la marque du système fédéral alors que certains domaines de juridiction provinciale ou de juridiction partagée font de plus en plus l'objet de négociations internationales.

- d'un point de vue économique : la prospérité du pays dépend du commerce international, en particulier du commerce avec les États-Unis.

- d'un point de vue géopolitique : le Canada doit tenir compte de sa géographie (pays nord-diqué à la population clartésée sur un vaste territoire ayant le plus long littoral du monde) et également de sa relation asymétrique avec les États-Unis — son principal partenaire, et son plus proche ami et allié.

La société canadienne est restée remarquablement fidèle à ses valeurs : la tolérance, le dialogue et la recherche du compromis; l'attachement à la démocratie, aux droits de la personne, et à la justice sociale et économique; la volonté de régler les problèmes environnementaux mondiaux et de lutter pour la paix et contre la pauvreté et la faim dans les pays en développement. Le Canada est à de nombreux égards un microcosme de la société internationale de demain, un endroit où les gens d'origines diverses peuvent cohabiter harmonieusement et partager les fruits de leur labeur. Les Canadiens ont transposé ces valeurs à la politique étrangère. Comme nous l'ont fait remarquer à plusieurs reprises les témoins, les Canadiens veulent une politique étrangère fondée sur ces valeurs. Elles doivent nous guider et nous aider à établir des politiques cohérentes. Celles-ci doivent être intégrées, idéalistes dans leur conception mais réalistes dans leur application.

La contribution des Canadiens à la conduite des affaires étrangères est liée à leurs valeurs. Ils se sont montrés d'excellents médiateurs, capables d'aider les opposants à trouver un terrain d'entente. Ils ont une connaissance particulière des problèmes posés par une société caractérisée par la diversité. Ils ont combattu activement la

apparence contradictoire. D'un côté, il s'est trouvé plus que jamais inondé par la culture et les informations américaines, mais d'un autre, il a fait produire ses propres créations, (émanant des anglophones, des francophones, des autochtones et des autres communautés culturelles) en quantité et en qualité qui se sont révélées être sans précédent. En fait, il existe peut-être un lien entre les deux. La mondialisation des marchés a réveillé la créativité nationale, laquelle puise son inspiration et ses idées dans l'histoire, la géographie et le tissu social du pays. Il est maintenant plus que jamais nécessaire et possible de faire rayonner à l'étranger toutes les facettes des cultures canadiennes.

Le Canada traverse actuellement une période de redéfinition nationale qui rend encore plus difficile son adaptation aux changements qui surviennent à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. En effet, son incapacité de régler définitivement la question constitutionnelle a déçu les Canadiens et a rendu les étrangers perplexes. La réémergence du débat autour d'une éventuelle scission du pays transmet un message de fragmentation. Les dissensions internes nuisent à la pleine utilisation des diverses ressources humaines du Canada. En plus, il existe une tension créatrice entre les avantages de l'interdépendance avec les États-Unis et la nécessité d'avoir une politique qui est propre au Canada et qui reflète son identité. Les Canadiens doivent avoir une vision claire du rôle de leur pays dans le monde, et régler leurs problèmes internes de manière à se mobiliser pour agir de façon constructive sur la scène internationale s'ils veulent être à la hauteur des défis d'aujourd'hui et de demain. Enfin, ils doivent, certes, projeter à l'étranger la réalité canadienne, mais ils doivent de plus en plus se mesurer par rapport, non pas à des normes nationales, mais à des normes internationales.

Les valeurs et les intérêts des Canadiens

Malgré les changements rapides qu'a connus le Canada, certaines caractéristiques, qui lui sont propres et qui influencent son rôle international, sont demeurées les mêmes :

- d'un point de vue socioculturel : la politique du Canada doit traduire la réalité constituée par les deux langues officielles, les nom-

se sont trouvées à lutter contre des concurrents étrangers offrant des prix moins élevés. Ces problèmes n'ont pas été simplifiés par les barrières commerciales internes qui affaiblissent considérablement notre position concurrentielle sur le marché international, en dépit du récent accord fédéral-provincial visant à les réduire. La hausse des taux de croissance provoquée par les exportations témoigne peut-être du recul de la récession, mais le pays est toujours affligé d'un fort taux de chômage et d'une lourde dette publique.

Dans la nouvelle économie mondiale fondée sur le savoir, le Canada éprouve des difficultés à garder sa place parmi les principales puissances. Le Canada a été devancé par ses concurrents en matière de recherche et de développement, de productivité, et d'innovation. Les efforts déployés pour améliorer les ressources humaines tardent à produire les compétences nécessaires. Les taux d'investissement n'ont pas amélioré les choses. Les entrepreneurs canadiens n'ont fait montre de l'agressivité nécessaire pour conquérir les nouveaux marchés étrangers. Le Canada est certes une nation commerçante mais on ne peut pas dire qu'il soit

La protection de l'environnement et la conservation des ressources à long terme entrent souvent en conflit, à court terme, avec l'emploi et les gains commerciaux. Cependant, la réduction rapide de certains stocks de poissons et d'autres ressources renouvelables fragiles a forcé les gouvernements à prendre des décisions difficiles; par ailleurs, les écologistes — tant au pays qu'à l'étranger — exercent de fortes pressions sur ces mêmes gouvernements et limitent ainsi leur liberté d'action. D'un autre côté, de nouvelles possibilités s'offrent aux industries environnementales et le Canada a été l'un des premiers à promouvoir des programmes internationaux de protection de l'environnement. Malheureusement, sa réputation a été ternie par la publicité négative et parfois sans fondement dont il a fait l'objet concernant la façon qu'il protège son propre environnement.

Le Canada est certes une nation commerçante mais on ne peut pas dire qu'il soit une nation de commerçants.

D'un point de vue culturel, le Canada a connu une période de créativité sans précédent. Il a vu l'émergence simultanée de deux éléments en

après l'anglais et le français. Parallèlement, le centre d'intérêt des Canadiens a glissé, dans une certaine mesure, de l'Atlantique au Pacifique. Les liens familiaux de ces néo-Canadiens et leur connaissance d'autres langues, cultures et usages pourraient être extrêmement utiles pour les relations étrangères du Canada. Beaucoup de ces immigrants ont connu la pauvreté, la pollution et la persécution, et ils se rendent compte intensément que le Canada est une société privilégiée qui mérite d'être préservée.

Les affaires étrangères sont de moins en moins la chasse gardée du gouvernement fédéral et de plus en plus le fruit d'un travail «d'Équipe-Canada».

Parmi les changements survenus au Canada, on note la démocratisation de la politique étrangère. Au-delà des autorités fédérales, provinciales et municipales, de nouveaux acteurs tels les associations privées, les institutions universitaires et professionnelles, et les ONG contribuent de plus en plus à l'élaboration de la politique et à l'exécution des programmes. Les affaires étrangères sont de moins en moins la chasse gardée du gouvernement fédéral et de plus en plus le fruit d'un travail «d'Équipe-Canada». En plus, les médias ont une grande influence sur l'importation que l'on accorde à ces questions. L'aspect humain de la politique étrangère, qu'il s'agisse des droits de la personne, du statut de la femme, des besoins spéciaux des minorités visibles, de l'importation de l'instruction et du perfectionnement ou des revendications en matière de justice sociale et d'égalité des chances prend une place grandissante.

L'économie canadienne a eu du mal à s'adapter à une concurrence de plus en plus forte, mais elle en a retiré un certain nombre d'avantages. La libéralisation des échanges a eu un effet bénéfique sur les exportations et sur certains secteurs de l'économie, en particulier les industries de haute technologie, les services et les entreprises spécialisées. Le secteur des matières premières a, quant à lui, été très touché par la baisse mondiale des prix et par la concurrence que leur livrent d'autres sources d'approvisionnement. Certaines industries manufacturières ont souffert à la fois du libre-échange et de la restructuration mondiale, et

contrôler leurs propres affaires, si bien que les gouvernements nationaux sont portés à déléguer de plus en plus de pouvoirs à des entités infra-nationales. Résultat : les ressources dont disposent les gouvernements nationaux vont s'amenuisant, tant au niveau transnational qu'au niveau infranational.

On constate aussi que la nature de la

souveraineté a changé avec la prolifération de nouveaux États suite à la décolonisation, dont la dissolution récente de l'Union soviétique. Le nombre des États souverains a plus que triplé depuis 1945, et cette multiplication complique considérablement la résolution des problèmes internationaux. Un grand nombre de ces nouveaux États manquent d'infrastructure économique, de cohésion sociale et de stabilité politique. La plupart ont des frontières héritées de l'ère coloniale qui n'ont rien de logique. Ils sont des consommateurs nets et non des fournisseurs nets de sécurité. Il

reste qu'une, comme nous l'avons vu, les frontières nationales sont de plus en plus poreuses et que la souveraineté nationale est un concept de plus en plus nuancé. Les gens réclament désormais des institutions démocratiques, un bon gouvernement et le respect des droits de la personne. La communauté internationale tend à considérer ces revendications comme étant d'intérêt légitime voire même comme méritant une intervention internationale.

... la politique étrangère est politique
intérieure.
... la politique intérieure est politique
étrangère.

Toutes ces tendances ne sont pas sans effet sur le Canada. La fin de la Guerre froide a fait disparaître la confrontation nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique, et avec elle le risque que le Canada soit involontairement victime des effets d'un conflit nucléaire entre les deux puissances. Elle a ouvert la voie à des possibilités nouvelles : collaboration entre anciens adversaires, interventions constructives de l'ONU, et régèlement pacifique de certains conflits régionaux (processus de paix au Moyen-Orient, accords en Amérique centrale et au Cambodge, Entente de la Namibie). Malheureusement, les guerres et les conflits ethniques de moindre envergure qui continuent ont non seulement causé d'immenses souffrances, mais aussi ruiné le commerce et les affaires, réduit à néant les acquis

Le Canada en évolution

On ne fait guère plus de distinction entre politique étrangère et politique intérieure de nos jours, puisque chacune a une incidence sur l'autre. La politique étrangère doit reposer sur de solides assises intérieures. En même temps, ces assises domestiques dépendent de la projection à l'étranger des éléments clés de la vie nationale, en outre l'éducation et la culture. En ce sens, la politique étrangère est politique intérieure. Elle a des répercussions sur le quotidien des Canadiens — niveau de vie, emploi, environnement, gestion des ressources, accueil des réfugiés, et affectation de jeunes Canadiens aux Forces de maintien de la paix. En ce sens aussi, la politique intérieure est politique étrangère. La solidarité est une condition essentielle, si les Canadiens veulent remettre sur pied leur économie et avoir une politique étrangère cohérente et efficace. Par ailleurs, le sentiment que les Canadiens ont de leur propre valeur dépend du rôle que leur pays joue sur la scène internationale.

de l'aide au développement et suscité des besoins considérables en secours d'urgence. En même temps, la fin de l'ordre bipolaire offre peut-être plus de marge de manœuvre diplomatique aux petites et moyennes puissances comme l'a indiqué Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis. « Ainsi, en raison de la nouvelle donne internationale, nous disposons d'une plus grande marge de manœuvre, ce qui ouvre toutes sortes de nouvelles perspectives. » (5:7) En d'autres termes, et si nous sommes prêts à travailler, il existe des occasions à saisir.

Nos audiences ont permis de constater à quel point le Canada avait changé avec le temps. Ce qui se passe au Canada a aussi influencé la façon dont les Canadiens réagissent aux événements à l'étranger. Les répercussions des événements internationaux récents soulèvent de nouvelles questions sur les valeurs et les intérêts des Canadiens et sur la façon de les protéger et de les promouvoir.

Les immigrants en provenance d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine sont venus enrichir la diversité ethnique du Canada. La proportion des Canadiens d'origine européenne dans la population n'est plus aussi considérable qu'autrefois, et le chinois est maintenant la langue la plus parlée au Canada

Mondialisation : L'importance grandissante du commerce



La libéralisation des échanges et des investissements, conjuguée à une plus grande mobilité de production favorable sans aucune doute l'efficacité, mais le déplacement d'une production à forte intensité de main-d'œuvre vers une production à forte intensité de capital signifie aussi que la croissance n'engendre pas une augmentation correspondante des emplois. Certains pays en développement, favorables à l'investissement privé, et qui rassurent les investisseurs et qui intègrent investissements et une main-d'œuvre bon marché, affichent ainsi une progression soutenue de l'activité économique. En revanche, dans beaucoup de pays industrialisés, l'adaptation structurelle ne se fait pas sans mal. Par ailleurs, la mondialisation finit par estomper la démarcation entre politique étrangère et politique intérieure, cette dernière étant de plus en plus soumise aux forces de la concurrence internationale. La mobilité du capital exerce des pressions pour que les gouvernements harmonisent les politiques nationales. La poursuite

Ces facteurs ne sont pas sans effet sur la nature de la souveraineté et sur le fonctionnement de l'État. Les gouvernements nationaux ont moins de latitude qu'avant, en raison de deux types de pressions. Premièrement, une interdépendance accrue au niveau mondial force les États à partager leur souveraineté pour régler des problèmes dont la solution nécessite l'adoption de règles internationales, lesquelles ont pour effet d'imposer des contraintes sur la politique intérieure. À cet égard, il est permis de s'interroger sur la légitimité démocratique des institutions internationales chargées de ce processus. Deuxièmement, en réaction aux effets de la mondialisation, les gens désirent appartenir à une collectivité et mieux

de l'avantage comparatif le plus élevé met la pression sur les gouvernements pour réduire les programmes sociaux et les programmes de protection de l'environnement, (puisqu'ils font grimper les coûts de production des biens et services), et pour baisser l'impôt des sociétés.

partout au monde, mais ils n'ont plus ni les ressources financières, ni la volonté politique de continuer à assurer le leadership. Sur les plans politique et économique, le monde gravite maintenant autour des États-Unis, de l'Union européenne (UE) et du Japon; tout en continuant d'avoir besoin les uns des autres pour assurer leur sécurité, ce trio se livre une lutte économique féroce. La Chine viendra peut-être bientôt s'y ajouter, et il faut aussi tenir compte de la Russie.

L'explosion technologique a révolutionné les transports, les communications et le traitement des données, contribuant ainsi à comprimer le temps et l'espace, à effacer les frontières nationales et à déclencher de profonds changements économiques et sociaux. La mondialisation s'est traduite par une interdépendance croissante des pays et des peuples. Les effets de la croissance économique et démographique sur l'environnement planétaire sont manifestes. L'intégration du commerce et, dans certains cas, libéralisation du commerce, ont entraîné la régionalisation régionale. Les entités non gouvernementales sont devenues des acteurs importants de la scène internationale. En réalité, les principaux agents de la mondialisation sont les sociétés transnationales (STN), qui constituent les principales sources d'investissements étrangers directs (IED). D'après le Rapport mondial des investissements de 1994, publié par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement : «Une part notable de la production mondiale est en cours de réorganisation sous la tutelle commune des STN... La nature de l'économie mondiale subit, dans ce contexte, un changement fondamental : d'un ensemble d'économies nationales indépendantes dont les marchés sont le principal lien, l'économie mondiale devient, pour la première fois, un système de production international.»

déterminent plus les relations Nord-Sud, et pour certains pays, l'aide internationale a perdu sa dimension géopolitique dominante. Le Nord et le Sud sont aussi devenus des termes flous; la notion même de Tiers Monde devient désuète puisque l'hémisphère Sud présente de plus en plus de diversité, et que l'écart entre riches et pauvres y est aussi grand qu'entre le Nord et le Sud.

Le nouveau monde n'offre pas que des menaces; il présente aussi des occasions à saisir. La confrontation relativement stable entre l'Est et l'Ouest a fait place, d'après le professeur Dan Middlemiss de l'Université Dalhousie (18:14), à un «environnement où les menaces sont très ambiguës» et pour lequel il est difficile d'établir des plans. Si nous savions, dans le passé, qui était l'ennemi, nos futurs adversaires sont par contre imprévisibles ou difficiles à distinguer. Le problème n'est plus de défendre l'Ouest contre l'Est, mais de protéger la collectivité contre le non-respect de l'ordre international par ceux qui comptent encore sur le recours illégal à la force pour imposer leur volonté. Voilà le défi à relever.

La force militaire reste trop souvent un arbitre ultime, mais d'autres facteurs comme la stabilité politique, la force économique, le développement durable et la cohésion sociale pèsent de plus en plus dans l'équation stratégique. Par ailleurs, le terrorisme, le trafic des armes et des stupéfiants, les migrations massives et les épidémies comme le sida, constituent autant de menaces non-conventionnelles pour la sécurité. La lutte pour les ressources, la dégradation de l'environnement et le déclin du niveau de vie sont des causes d'instabilité et de conflits éventuels, comme plus d'un témoin l'a remarqué. Le vieil ordre mondial bipolaire a fait place à une structure de pouvoir beaucoup plus complexe. Sur le plan militaire, les États-Unis demeurent la puissance dominante

CHAPITRE 1

REPENSER LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Le contexte mondial en évolution

La fin de la guerre froide a brouillé les cartes en matière de sécurité, non seulement en Europe mais dans le monde entier. En Europe, on attend encore l'instauration de l'ordre nouveau qui remplacera celui qui était issu de la conférence de Yalta. La fin de la guerre froide a amené avec elle la liberté et la possibilité de créer de meilleures sociétés, mais elle a aussi laissé un héritage d'incertitude, d'instabilité et de division. Incertitude quant à la démocratisation de l'Europe de l'Est et de la Russie, comme le professeur Jacques Lévesque de l'Université du Québec à Montréal nous l'a affirmé. (7:13)* Instabilité due à la réapparition, après le gel total de l'époque communiste, de vieilles rivalités nationalistes et de tensions ethniques, dans l'ancienne Union soviétique notamment. La division se constate non seulement dans les pays de l'Est, après la désintégration du régime communiste, mais aussi en Occident, où la fin de la lutte idéologique entre l'Est et l'Ouest a affaibli, comme l'expliquait le professeur Denis Stairs de l'Université Dalhousie (18:21), le besoin d'une solidarité transatlantique.

En Asie, la fin de la guerre froide a également eu des conséquences inattendues. Elle a mis un terme à la lutte américano-soviétique et à l'impasse sino-soviétique. À l'exception peut-être de la Corée du Nord, elle a aussi encouragé une plus grande ouverture vers l'Ouest. Toutefois, «des conflits territoriaux, la prolifération des armes, des risques de troubles civils, et la perspective d'un développement non durable» (44:12) risquent de compliquer la recherche d'un nouvel équilibre régional, comme l'a indiqué le professeur Brian Job de l'Université de Colombie-Britannique.

Dans le reste du monde, les anciens points de repère ont disparu : les relations Est-Ouest ne

La politique étrangère ne nous est pas donnée, elle doit se définir. Elle requiert une volonté politique continue et une mobilisation des ressources nationales pour faire face aux défis internationaux. Même les nations les plus puissantes doivent composer avec les forces internationales; cela vaut encore plus pour le Canada. Réciproquement, des forces internes influent aussi sur la politique étrangère. La mobilisation efficace des ressources nationales d'un pays dépend de ses caractéristiques humaines et physiques, mais aussi de cette volonté qui provient de la combinaison équilibrée d'objectifs nationaux et de responsabilités internationales. Dans le cas du Canada, le potentiel est là, tout comme l'est le désir des Canadiens de voir leur pays jouer un rôle important dans le monde. Nous espérons que le présent rapport contribuera à concrétiser ce désir.

Tout examen de la politique étrangère doit tenir compte des changements internationaux et internes de l'heure. L'examen de 1969-1970 fut réalisé en pleine guerre froide, à un moment où pointait une leur de détente et où les questions d'unité et d'indépendance préoccupaient les Canadiens. Lors du dernier examen, en 1985-1986, les thèmes dominants étaient la sécurité et la concurrence internationales, l'indépendance et l'internationalisme. À peine dix ans plus tard, la situation diffère encore du tout au tout. Nous traversons une nouvelle ère faite de changements accablés, comme les témoins nous l'ont sans cesse rappelé au cours des audiences. La fin de la guerre froide est certes le plus profond de ces changements, mais d'autres forces interrelées transforment la nature de la sécurité, mondialisent les économies et les sociétés et font évoluer le concept de souveraineté nationale.

* Dans tout le rapport, les renvois aux témoignages sont indiqués de la façon suivante : le chiffre précédant les deux points correspond au numéro du fascicule des *Procès-verbaux et témoignages* du Comité. Le chiffre qui suit les deux points est le numéro de la page du fascicule. Ainsi, 7:13, renvoie à la page 13 du fascicule n° 7.

également de cibler de façon plus sélective la

contribution du Canada à la sécurité collective, via les opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, et de restructurer les Forces armées canadiennes en conséquence.

Nous recommandons des mesures en vue d'améliorer la promotion du commerce, d'aider les entreprises canadiennes à se doter d'une orientation internationale et à chercher activement de nouveaux marchés, notamment dans l'Asie-Pacifique et en Amérique latine. Nous recommandons des mesures bilatérales destinées à faire aboutir la négociation sur les codes des

subventions et de l'antidumping de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), ainsi que des actions sur le plan régional en vue d'étendre l'ALENA à d'autres pays, et des initiatives multilatérales pour promouvoir une économie mondiale encadrée par des règles. Nous

proposons une approche pro-actrice face au développement durable. Nous identifions des priorités de programme pour l'aide internationale consentie par le Canada en vue de réduire la

pauvreté. Nous recommandons l'adoption d'actions concrètes pour que les droits de la personne et les valeurs démocratiques soient davantage respectés. Pour renforcer l'action internationale du Canada, nous défendons une

démarche favorisant, en tant que dimension fondamentale de la politique étrangère du Canada, la promotion à l'étranger des valeurs, du savoir et

des réalisations culturelles du Canada.

Un thème central de notre rapport est notamment que les trois exigences fondamentales du monde des années 1990 et au-delà sont : une sécurité commune, une prospérité commune et une charge commune de l'environnement. La

sécurité commune exige que l'ONU soit plus efficace et travaille en étroite collaboration avec les organisations régionales comme l'OTAN et la CSCE. La prospérité commune exige une

libéralisation maximale des échanges et une action internationale concertée en vue de réduire la pauvreté. La charge commune de l'environnement exige l'adoption de mesures en vue de promouvoir le développement durable à l'échelle planétaire. Les Canadiens sont profondément préoccupés par ces questions. Ils veulent répondre à ces

impératifs, encourager le développement du droit

international et promouvoir un plus grand respect des droits humains.

Nous croyons qu'on atteindra ces objectifs seulement par le biais d'une action concertée, dans le cadre d'un système international fondé sur des règles et non sur des rapports de force. Un des

objectifs prioritaires de la politique étrangère du Canada doit donc être de favoriser l'établissement de régimes fondés sur des règles dans les domaines qui présentent un intérêt pour le Canada. Nous proposons à cet égard plusieurs stratégies. L'une consiste à inscrire davantage nos relations

avec les États-Unis dans un cadre multilatéral, c'est-à-dire à traiter avec notre voisin dans des tribunes multilatérales lorsque cela est possible, et à se servir de celles-ci pour énoncer les politiques adoptées de façon unilatérale par les États-Unis. Il y a aussi le «multilatéralisme dirigé», qui repose sur une démarche à plusieurs voies (bilatérale, régionale et multilatérale) et qui vise à rendre plus

efficaces les institutions internationales clés. Enfin, on peut chercher à jeter des ponts entre les continents et à conclure à cette fin des alliances stratégiques avec des pays importants.

Ces politiques sont conçues non seulement pour atteindre des objectifs d'ordre mondial, mais aussi pour assurer la sécurité, la prospérité et la liberté de choix des Canadiens et la préservation de leur environnement. Nous croyons aussi que les

Canadiens veulent que la politique étrangère de leur pays s'inspire d'une approche d'Équipe-Canada. Ils veulent qu'elle tienne compte des différences régionales au Canada, des deux langues officielles, des deux systèmes juridiques, et de la diversité des cultures canadiennes, mais aussi qu'elle reflète la solidarité

des Canadiens face au monde extérieur.

Enfin, la complexité des affaires internationales doit être mieux comprise par les Canadiens, et nous croyons donc qu'il est nécessaire de poursuivre le dialogue et de sensibiliser la population. Dans cet esprit, nous soumettons que la politique étrangère du Canada ne cesse de se démocratiser, et nous formulons des

recommandations à cette fin.

Nous dédions ce rapport à tous ceux et à toutes celles qui ont participé aux consultations et aux nobles idéaux qui les ont inspirés.

Canadiens gèrent leurs affaires chez eux influe sur leur aptitude à faire connaître leurs valeurs et leurs intérêts à l'étranger. Le rôle que joue le Canada dans le monde est un miroir qui renvoie aux Canadiens leur image.

La politique étrangère importe beaucoup aux Canadiens. Ils souhaitent que leurs valeurs, profondément enracinées, transparaissent dans le rôle que joue leur pays — l'importance du dialogue et du compromis; la promotion de la démocratie, des droits de la personne, et de la justice économique et sociale; le souci de préserver l'environnement; la sauvegarde de la paix; le soulagement de la pauvreté. Les compétences qu'ils peuvent offrir correspondent à ces valeurs — la médiation dans les conflits; la promotion d'un gouvernement avisé dans une société diversifiée; l'aide aux moins fortunés; le maintien de la paix.

Les convictions morales et l'idéalisme des Canadiens qui ont témoigné nous ont beaucoup impressionnés tout au long de nos audiences. L'importance qu'ils accordent aux droits de la personne, en particulier, est reflétée dans tout le rapport. Ils veulent créer un monde meilleur. Ils veulent que la politique étrangère canadienne — *notre* politique étrangère — contribue à la réalisation de cet objectif. Ils reconnaissent qu'il faut satisfaire aux exigences de plus en plus dures du marché mondial, mais ils veulent aussi répondre aux nouvelles obligations découlant de l'interdépendance planétaire. En revanche, nous reconnaissons tous que les ressources financières dont dispose le Canada sont plus limitées, et que cela nous oblige à faire des choix. Notre rapport fait une large place à la nécessité d'être sélectif et aux critères de sélection.

Nous traitons dans ce rapport des grandes questions qui nous préoccupent, des intérêts canadiens qui sont en jeu et des options qui s'offrent à nous, et nous fournissons des recommandations au sujet des orientations futures qui permettront de répondre aux nouvelles exigences de la politique étrangère. Nous faisons des recommandations afin que l'Organisation des Nations Unies (ONU) ainsi que les organisations régionales de sécurité telles que l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) puissent mieux s'acquitter de leurs responsabilités en matière de sécurité collective. Nous proposons

Cet examen de la politique étrangère se déroule à un moment où les changements s'accroissent tant au pays qu'à l'étranger. Comme le Comité l'a tant entendu et plus, le monde s'est transformé. Avec la fin de la guerre froide, les menaces militaires directes contre le Canada et ses alliés se sont éloignées, mais l'ordre et la sécurité demeurent insaisissables. Dans notre monde tourmenté, la force sert toujours à régler les différends, l'écart entre les riches et les pauvres ne cesse de se creuser tandis que l'environnement se pollue et les ressources s'épuisent. C'est pourquoi nous devons élargir notre concept de sécurité. En effaçant peu à peu l'espace et le temps, la mondialisation rend les frontières poreuses et encourage l'intégration continentale. Cette évolution a pour effet de refaçonner la souveraineté nationale et de réduire le pouvoir des gouvernements.

Ce monde nouveau offre au Canada des défis à relever et des occasions à saisir. Beaucoup de témoins ont souligné l'importance pour les Canadiens de mettre leurs affaires en ordre, c'est-à-dire d'effectuer les ajustements économiques qui s'imposent, de s'attaquer aux problèmes de la dette et du chômage, de régler les difficultés en matière d'environnement et de conservation et de tenir le pari d'une redéfinition nationale. Pourtant, le Canada possède plusieurs atouts qui font sa force — une société ordonnée, une diversité de plus en plus riche de ressources humaines, une abondance de talents créateurs et la participation croissante de sa population aux affaires publiques. Il jouit également d'une réputation enviable à l'étranger.

Notre rapport fait une large place à la nécessité d'être sélectif et aux critères de sélection.

La relation de plus en plus étroite entre politique étrangère et politique intérieure s'est manifestée au Comité de manière frappante. La mondialisation est d'ailleurs en train d'estomper davantage la distinction entre les deux. Les affaires étrangères touchent les Canadiens dans leur vie quotidienne, se répercutant sur leur sécurité, leur niveau de vie et leur milieu. Inversement, la façon dont les

| | |
|---------------|--|
| ONUCA | Observateurs des Nations Unies en Amérique centrale |
| ONUSAL | Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador |
| OPANO | Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest |
| OTAN | Organisation du traité de l'Atlantique-Nord |
| OTASE | Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est |
| OUA | Organisation de l'unité africaine |
| PDME | Programme de développement des marchés d'exportation |
| PIB | produit intérieur brut |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| PNB | produit national brut |
| PNI | Pays nouvellement industrialisés |
| PPP | Partenariat pour la paix |
| RCI | Radio Canada International |
| STANAVFORLANT | Force navale permanente de l'Atlantique (OTAN) |
| STN | sociétés transnationales |
| TNP | Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires |
| UE | Union européenne |
| UEO | Union de l'Europe occidentale |
| UNCLOS III | III ^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| TAM | Traité sur la limitation des systèmes antimissiles balistiques |

LISTE DES SIGLES

| | |
|-------|--|
| ACDI | Agence canadienne de développement international |
| AELÉ | Association européenne de libre-échange |
| ALÉ | Accord de libre-échange (Canada-Etats-Unis) |
| ALÉNA | Accord de libre-échange nord-américain |
| ANASE | Association des nations de l'Asie du Sud-Est |
| APD | Aide publique au développement |
| APEC | <i>Asia-Pacific Economic Cooperation Forum</i> |
| BCEI | Bureau canadien de l'éducation internationale |
| BDR | banques de développement régional |
| BFC | Base des Forces canadiennes |
| BIRD | Banque internationale pour la reconstruction et le développement |
| BRI | Banque des règlements internationaux |
| CAE | Commandement allié en Europe |
| CCNA | Conseil de coopération nord-atlantique |
| CE | Communauté européenne |
| CEE | Communauté économique européenne |
| CMI | Commission mixte internationale |
| CPMD | Commission permanente mixte de défense |
| CRTC | Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes |
| OSCAP | Conférence sur la sécurité et la coopération en Asie-Pacifique |
| CSCE | Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe |
| CTC | Congrès du travail du Canada |
| DPIC | Droits de propriété intellectuelle liés au commerce |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GATT | Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce |
| IED | Investissements étrangers directs |
| IESD | Identité européenne de sécurité et de défense |
| IFI | Institutions financières internationales |
| ILC | Investissements liés au commerce |
| NORAD | Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OÉA | Organisation des États américains |
| OIT | Organisation internationale du travail |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| ONG | organismes non gouvernementaux |
| ONU | Organisation des Nations Unies |

VOLUME II CONTIENT :
Opinions dissidentes
Annexes
Procès-verbaux

| | |
|---|----|
| CHAPITRE 8 : LA DÉMOCRATISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE | 89 |
| Le régionalisme | 81 |
| Le multilatéralisme | 85 |

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|----|--|----|
| 1 | LISTE DES SIGLES | 1 |
| 1 | APERÇU | 1 |
| 3 | CHAPITRE 1 : REPENSER LES PRIORITÉS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE | 3 |
| 3 | Le contexte mondial en évolution | 3 |
| 6 | Le Canada en évolution | 6 |
| 8 | Les valeurs et les intérêts des Canadiens | 8 |
| 9 | Un nouvel ordre du jour pour la politique étrangère | 9 |
| 11 | CHAPITRE 2 : RENFORCER LA SÉCURITÉ COMMUNE | 11 |
| 11 | Élargissement du concept de sécurité | 11 |
| 13 | Les Nations Unies | 13 |
| 20 | Sécurité euro-atlantique | 20 |
| 23 | La sécurité en Amérique du Nord | 23 |
| 24 | La sécurité dans l'hémisphère occidental | 24 |
| 24 | La sécurité de l'Asie-Pacifique | 24 |
| 25 | La prolifération des armes | 25 |
| 29 | CHAPITRE 3 : VERS UNE PROSPÉRITÉ COMMUNE | 29 |
| 29 | Les défis | 29 |
| 31 | Les priorités commerciales et d'investissement à court terme | 31 |
| 36 | Les priorités commerciales et d'investissement à long terme | 36 |
| 40 | Commerce conditionnel | 40 |
| 41 | Finances internationales | 41 |
| 45 | CHAPITRE 4 : CONTRIBUER AU DÉVELOPPEMENT DURABLE | 45 |
| 48 | Une politique des océans | 48 |
| 49 | Une politique de l'Arctique | 49 |
| 51 | CHAPITRE 5 : RENOUVELER L'AIDE INTERNATIONALE | 51 |
| 52 | Première mesure — Clarifier le mandat | 52 |
| 55 | Deuxième mesure — Distinguer entre aide et commerce | 55 |
| 56 | Troisième mesure — Réformer la conditionnalité de l'aide | 56 |
| 58 | Quatrième mesure — Cibler l'aide | 58 |
| 59 | Nouveaux partenaires et besoins croissants | 59 |
| 61 | Cinquième mesure — Améliorer les résultats | 61 |
| 62 | Sixième mesure — Maintenir le soutien | 62 |
| 63 | Conclusion — L'importance du dialogue | 63 |
| 65 | CHAPITRE 6 : PROMOUVOIR LE RAYONNEMENT DE LA CULTURE ET DU SAVOIR CANADIENS À L'ÉTRANGER | 65 |
| 66 | Culture, science, éducation et politique étrangère | 66 |
| 70 | Les défis à relever chez nous | 70 |
| 74 | Les instruments de la politique étrangère | 74 |
| 77 | CHAPITRE 7 : LE RÔLE ET LA PLACE DU CANADA | 77 |
| 77 | Les relations avec les États-Unis | 77 |

Le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada

a l'honneur de présenter son

RAPPORT

Conformément aux Ordres de renvoi adoptés par le Sénat le 23 mars 1994 et par la Chambre des communes le 16 mars 1994, votre Comité a entrepris l'examen de la politique étrangère du Canada et présente ses recommandations au Sénat et à la Chambre des communes.

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 26 octobre 1994 :

L'honorable sénateur Molgat propose, appuyé par l'honorable sénateur Bosa,

Que, nonobstant l'ordre adopté par le Sénat le mercredi 23 mars 1994, la date de présentation du rapport final du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada soit reportée au mardi 15 novembre 1994; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ

Le Greffier du Sénat
PAUL BÉLISLE

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 21 septembre 1994 :

Du consentement unanime, il est ordonné, —Que l'ordre de renvoi de la Chambre du mercredi 16 mars 1994 concernant le Comité mixte spécial sur la politique étrangère soit modifié en y ajoutant ce qui suit :

«Que, notwithstanding les usages en vigueur à la Chambre, les changements dans la liste des membres du Comité soient conformes à l'article 114(2) du Règlement.»

et qu'un message soit transmis au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

ATTESTÉ

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 30 septembre 1994 :

M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présente le 35^e rapport de ce Comité, dont voici le texte :

Votre Comité recommande que la liste des membres et membres associés aux comités permanents de la Chambre figurent ci-après :

Affaires étrangères et commerce international

Members/Membres

| | | |
|--------------------------|---------------------------------|------------|
| Beaumier | Graham | Paré |
| Bergeron | Lastewka | Patry |
| English | Leblanc (Longueuil) | Penson |
| Fils | Martin (Esquimalt—Juan de Fuca) | Regan |
| Gauthier (Ottawa—Vanier) | Mills (Red Deer) | Volpe—(15) |

Du consentement unanime, M. Milliken (secrétaire parlementaire du leader du gouvernement à la Chambre des communes), appuyé par M. Vancilief (secrétaire parlementaire du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire), propose, —Que le 35^e rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, présenté plus tôt aujourd'hui, soit agréé.

La motion, mise aux voix, est agréée.

ATTESTÉ

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du vendredi 7 octobre 1994 :

Du consentement unanime, il est ordonné, —Que la date de présentation du rapport final du Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada soit reportée au mardi 15 novembre 1994, et

Qu'un Message soit transmis au Sénat pour en informer Leurs Honneurs.

ATTESTÉ

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Molgat :

Que le Sénat se joigne à la Chambre des communes pour constituer un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour examiner la politique étrangère du Canada, y compris le commerce international et l'aide étrangère;

Que le document intitulé «Lignes directrices pour le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada» soit renvoyé au Comité;

Que le Comité ait le mandat de procéder à de vastes consultations, à analyser les questions traitées dans le document susmentionné, et à formuler dans son rapport des recommandations sur les objectifs et l'application de la politique étrangère du Canada;

Que le Comité soit composé de quinze députés de la Chambre des communes et de sept sénateurs; Que, nonobstant l'article 86(1)b) du Règlement, les sénateurs dont les noms suivent soient désignés pour représenter le Sénat au sein dudit Comité : les honorables sénateurs Andreychuk, Bolduc, Carney, Gignès, Kelleher, MacEachern et Perrault;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances et les périodes d'ajournement du Sénat; Que le Comité ait le pouvoir de faire rapport de temps à autre, de convoquer des témoins, d'exiger la production de documents et de dossiers, et de faire imprimer ces documents et témoignages selon ce qu'ordonnera le Comité;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services de spécialistes, de personnel professionnel, technique et de bureau; Que le Comité ait le pouvoir de se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada et à l'étranger et que, s'il y a lieu, le personnel nécessaire accompagne le Comité;

Que le quorum du Comité soit fixé à douze membres lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en autoriser la publication, lorsque six membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées; Que le Comité ait le pouvoir de constituer en son sein les sous-comités qu'il juge souhaitables et de déléguer à de tels sous-comités la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes;

Que le Comité ou ses représentants se réunissent, lorsqu'ils le jugent à propos, avec le Comité mixte spécial chargé d'examiner la politique de défense du Canada ou ses représentants; Que le Comité ait le pouvoir d'autoriser la télédiffusion et la radiodiffusion d'une partie ou de la totalité de ses travaux;

Que, nonobstant les usages en vigueur à la Chambre, si le Sénat ou la Chambre des communes ne siège pas au moment où le Comité termine son rapport interimaire, le Comité déposera son rapport auprès des Greffiers des deux Chambres et que ledit rapport soit alors réputé avoir été présenté aux deux Chambres; Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 octobre 1994; et Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

ATTESTÉ

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 16 mars 1994 :

Conformément à l'ordre adopté le mardi 15 mars 1994, la Chambre reprend l'étude de la motion de M. Quéillet (ministre des Affaires étrangères), appuyé par M. Robichaud (secrétaire d'Etat (Affaires parlementaires)), — Qu'un Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat soit constitué pour examiner la politique étrangère du Canada, y compris le commerce international et l'aide étrangère; Que le document intitulé «Lignes directrices pour le Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada» soit renvoyé au Comité;

Que le Comité ait le mandat de procéder à de vastes consultations, à analyser les questions traitées dans le document susmentionné, et à formuler dans son rapport des recommandations sur les objectifs et l'application de la politique étrangère du Canada;

Que le Comité soit composé de quinze députés de la Chambre des communes et de sept sénateurs; Que les membres du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes soient nommés au nom de la Chambre à titre de membres dudit Comité;

Que le Comité soit autorisé à siéger pendant les séances de la Chambre et les périodes d'ajournement; Que le Comité ait le pouvoir de faire rapport de temps à autre, de convoquer des témoins, d'exiger la production de documents et de dossiers, et de faire imprimer ces documents et témoignages selon ce qu'ordonnera le Comité;

Que le Comité ait le pouvoir de retenir les services de spécialistes, de personnel professionnel, technique et de bureau;

Que le Comité ait le pouvoir de se déplacer d'un endroit à l'autre au Canada et à l'étranger et que, s'il y a lieu, le personnel nécessaire accompagne le Comité;

Que le quorum du Comité soit fixé à douze membres lorsque celui-ci doit voter, se prononcer sur une résolution ou prendre une autre décision, à condition que les deux Chambres soient représentées et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions pour entendre des témoignages et en autoriser la publication, lorsque six membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité ait le pouvoir de constituer en son sein les sous-comités qu'il juge souhaitables et de déléguer à de tels sous-comités la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport au Sénat et à la Chambre des communes;

Que le Comité ou ses représentants se réunissent, lorsqu'ils le jugent à propos, avec le Comité mixte spécial chargé d'examiner la politique de défense du Canada ou ses représentants;

Que le Comité ait le pouvoir d'autoriser la télédiffusion et la radiodiffusion d'une partie ou de la totalité de ses travaux;

Que, nonobstant les usages en vigueur à la Chambre, si le Sénat ou la Chambre ne siège pas au moment où le Comité termine son rapport intermédiaire, le Comité déposera son rapport auprès des Greffiers des deux Chambres et que ledit rapport soit alors réputé avoir été présenté aux deux Chambres;

Que le Comité présente son rapport final au plus tard le 31 octobre 1994; et

Qu'un message soit envoyé au Sénat le priant de se joindre à la Chambre pour les fins susmentionnées ou de choisir, s'il le juge opportun, des sénateurs pour le représenter audit Comité mixte spécial.

La motion principale, mise aux voix, est agréée avec dissidence.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes
ROBERT MARLEAU

Comité mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada

COPRÉSIDENTS

L'honorable Allan J. MacEachen, sénateur Jean-Robert Gauthier, député

REPRÉSENTANT LE SÉNAT : REPRÉSENTANT LA CHAMBRE DES COMMUNES :

LES HONORABLES SÉNATEURS

Raynell Andreychuk
Pat Carney
Gérald J. Comeau
Philippe D. Gigantès
James F. Kelleher
Raymond J. Perrault

LES DÉPUTÉS

Colleen Beaumier
Stéphane Bergeron
John English
Jesse Flis
Bill Graham
Walt Lastewka
Nic Leblanc
Keith Martin
Bob Mills
Philippe Paret
Bernard Patry
Charlie Penson
Geoff Regan
Joseph Volpe

COGRÉFFIERS DU COMITÉ

Clairette Bourque
Serge Pelletier

CENTRE PARLEMENTAIRE

Peter Dobell
Robert Miller

CONSEILLERS EN POLITIQUES

Nicolas Dimic

Stephen Wallace

RÉDACTEURS

Albert Breton

John Halstead

**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA :
principes et priorités pour l'avenir**

**RAPPORT DU COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT
ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA**

**L'HONORABLE ALLAN J. MACEachEN, C.P.
JEAN-ROBERT GAUTHIER, DÉPUTÉ
COPRÉSIDENTS**

Novembre 1994

5795

Service des publications
Direction des publications parlementaires

Publications Service
Parliamentary Publications Directorate



**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
DU CANADA :
PRINCIPES ET PRIORITÉS POUR L'AVENIR**



**RAPPORT DU COMITÉ MIXTE SPÉCIAL CHARGÉ DE
L'EXAMEN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA**



